JACKSON VANDER DA ROCHA | SISTEMÁTICA DE APOIO À PRIORIZAÇÃO NA GESTÃO DO CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA: CONSEG CARIANOS DE SEGURANÇA:

Esta dissertação apresenta o desenvolvimento de uma sistemática de apoio à priorização na gestão do Conselho Comunitário de Segurança - Conseg Carianos, localizado em Florianópolis - SC. Considerando o potencial de contribuição dos Consegs para a segurança pública e seus desafios de gestão, a pergunta norteadora da pesquisa para a construção da sistemática de apoio à decisão é: o que priorizar na gestão do Conseg Carianos? O trabalho fundamenta-se em uma contextualização da temática da segurança pública e da violência, na atualidade, apresentando o conceito de polícia comunitária e a filosofia do policiamento comunitário, baseada na interação contínua entre órgãos de segurança pública, organizações comunitárias e cidadãos na promoção de segurança pública, em caráter prioritariamente preventivo.

Orientador: Profª Drª Paula Chies Schommer

Florianópolis, 2015

ANO 2015



UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECÔNOMICAS – ESAG MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

SISTEMÁTICA DE APOIO À
PRIORIZAÇÃO NA GESTÃO DO
CONSELHO COMUNITÁRIO DE
SEGURANÇA: CONSEG CARIANOS

JACKSON VANDER DA ROCHA

FLORIANÓPOLIS, 2015

JACKSON VANDER DA ROCHA

SISTEMÁTICA DE APOIO À PRIORIZAÇÃO NA GESTÃO DO CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA: CONSEG CARIANOS

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração, do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (ESAG), da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Prof^a Paula Chies Schommer, Dr^a.

FLORIANÓPOLIS 2015

R672s Rocha, Jackson Vander

Sistemática de apoio à priorização na gestão do Conselho Comunitário de Segurança: CONSEG Carianos / Jackson Vander da Rocha. - 2015.

149 p. : il. ; 21 cm

Orientadora: Paula Chies Schommer

Bibliografia: p. 137-149

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2015.

1. Segurança pública. 2. Poder comunitário. I. Schommer, Paula Chies. II. Universidade do Estado de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDD: 363.14 - 20.ed.

JACKSON VANDER DA ROCHA

SISTEMÁTICA DE APOIO À PRIORIZAÇÃO NA GESTÃO DO CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA: CONSEG CARIANOS

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração, do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (ESAG), da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração

Banca Examinadora

Orientadora:	
	Prof. ^a Dr. ^a Paula Chies Schommer Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC
Membros:	
	Prof. Dr. Rafael Tezza Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC
	On versioned to Estate to Bunta Culturna CDESC
	Prof. Dr. Gerson Rizzatti Junior
	Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Florianópolis, 21 de dezembro de 2015.

DEDICATÓRIA

Dedico esta conquista aos meus pais, irmãos e à Keyla

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer a todos aqueles que sempre confiaram em mim, desde sempre.

"E aprendi que se depende sempre

De tanta, muita, diferente gente

Toda pessoa sempre é as marcas das lições diárias de outras tantas pessoas.

É tão bonito quando a gente entende

Que a gente é tanta gente

Onde quer que a gente vá.

É tão bonito quando a gente sente

Que nunca está sozinho

Por mais que pense estar..."

(Caminhos do coração – Gonzaguinha.)

Aos meus pais, por me terem dado educação, valores e porque, muitas vezes, renunciaram aos seus sonhos para que eu pudesse realizar o meu, partilho a alegria deste momento.

A todos os meus familiares, irmãos, primos, tios, sobrinhos. Não citarei nomes, para não me esquecer de ninguém. Mas há aquelas pessoas especiais que diretamente me incentivaram. Aos modelos em que procuro me espelhar sempre, me ensinando a ser nobre, na essência da palavra.

Ao Professor Rafael Tezza, pelas leituras, conversas, feedbacks e conselhos.

À Prof.^a Dr.^a Paula Chies Schommer, minha orientadora e exemplo de pessoa, muito obrigado pela confiança. Quando 'crescer', eu quero ser como você.

Aos professores, funcionários e colegas do Curso de Pós-Graduação em Administração da ESAG-UDESC, que estarão para sempre em minha memória.

Aos membros do Conseg Carianos por terem colaborado direta ou indiretamente para a construção deste estudo.

Aos professores Rafael Tezza e Gerson Rizzatti Júnior, que aceitaram compor minha banca de defesa, pelas sugestões e análises significativas para a versão definitiva do texto. Com vocês, divido a alegria desta experiência.

Um agradecimento especial vai para minha amada, Keyla Nascimento, pessoa que estimo muito e que só lhe desejo o melhor, pois ela nasceu para ajudar a todos neste mundo.

"Quando não souberes para onde ir, olha para trás e sabe pelo menos de onde vens" (Provérbio africano).

RESUMO

Nesta dissertação, apresentamos o desenvolvimento de uma sistemática de apoio à priorização na gestão do Conselho Comunitário de Segurança - Conseg Carianos, localizado em Florianópolis - Santa Catarina. Considerando o potencial de contribuição dos Consegs para a segurança pública e seus desafios de gestão frente às múltiplas demandas, interações e possibilidades de ação, definimos como pergunta de pesquisa para a construção da sistemática de apoio à decisão: o que priorizar na gestão do Conseg Carianos? Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com abordagem exploratório-descritivo, que seguiu etapas da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão - Construtivista (MCDA-C). A pesquisa foi realizada no período de agosto de 2014 a novembro de 2015, por meio de entrevistas semiestruturadas, debates e presença em reuniões e oficinas do Conseg, envolvendo diversos atores que integram o sistema de segurança pública em Santa Catarina. A partir da análise dos dados, foram identificados Elementos Primários de Avaliação (EPAs), ou seja, as primeiras preocupações manifestadas pelos decisores quando se deparam com dada situação, bem como os Pontos de Vista Fundamentais (PVFs), que serviram de base para a elaboração de mapas cognitivos e árvores de pontos de vista, ou estrutura hierárquica de valores, divididas em seis temas: capacitação, participação, informação, planejamento, divulgação, articulação com e organizações. Cada um desses temas compõe-se de EPAs e PVFs, que refletem os temas e ações consideradas relevantes na gestão do Conseg Carianos, articuladas em mapas cognitivos e árvores de pontos de vista. O trabalho fundamenta-se em uma contextualização da temática da segurança pública e da violência, na atualidade, apresentando o conceito de polícia comunitária e a filosofia do policiamento comunitário, baseada na interação contínua entre órgãos de segurança pública, organizações comunitárias e cidadãos na promoção de

segurança pública, em caráter prioritariamente preventivo. Acredita-se que os avanços na gestão de Consegs, como o que se buscou contribuir por meio deste estudo, tendem a ampliar a realização de seu potencial na coprodução da segurança pública. Os mapas cognitivos e as árvores de pontos de vista, como produto desta construção com base na MCDA-C, são uma ferramenta para auxiliar na definição dos problemas e prioridades dos tomadores de decisão desse Conselho, considerando seu contexto e seus valores.

Palavras–chave: Segurança Pública. Conselhos Comunitários de Segurança. Policiamento Comunitário. Apoio à decisão. MCDA-C.

ABSTRACT

In this thesis, we present the development of a system of support for prioritization in the management of the Community Security Council - Conseg Carianos, located in Florianopolis - Santa Catarina. Considering the potential of CONSEG contribution to public safety and challenges facing management to multiple demands, interactions and possibilities of action, defined as research question for the construction of a systematic decision support: what to prioritize in managing Conseg Carianos? This is a qualitative research with descriptive exploratory approach, which followed the steps Multicriteria Methodology Decision Support - Constructivist (MCDA-C). The survey was conducted from August 2014 to November 2015, through semi-structured interviews, debates and attendance at meetings and Conseg workshops involving various players in the public security system in Santa Catarina. From the data analysis, we identified elements Primary Assessment (EPA), ie, the first concerns raised by decision makers when faced with a given situation, as well as the Fundamental Viewpoints (PVFS), which served as the basis for development of cognitive maps and tree views or values of hierarchical structure, divided into six themes: empowerment, information, participation, planning, promotion, coordination with other organizations. Each of these themes is composed of EPA and PVFS, which reflect the themes and actions considered relevant in the management of Conseg Carianos, articulated in cognitive maps and tree views. The work is based on a context of the issue of public safety and violence, today, with the concept of community policing and the philosophy of community policing, based on continuous interaction between law enforcement agencies, community organizations and citizens in promoting public safety in priority preventive. It is believed that advances in CONSEG management, as it sought to contribute through this study, tend to increase the realization of its potential in the co-production of public safety. Cognitive maps and the trees of views, as a product of this construction based on MCDA-C, are a tool to help define the problems and priorities of decision-makers of this Council, considering its context and its values.

Keywords: Public Security. Security Community Councils. Community Policing. Decision support. MCDA-C.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Bairro Carianos, 2014 81
Figura 2 –	Primeira Organização dos Conceitos em Áreas e Subáreas
Figura 3 –	Processo cognitivo de articulação e pensamento
Figura 4 –	Primeiro mapa cognitivo da subárea "Capacitação"111
Figura 5 –	Primeiro mapa cognitivo da subárea "Participação em atividades de Segurança Pública"
Figura 6 –	Primeiro mapa cognitivo da subárea "Planejamento"
Figura 7 –	Primeiro mapa cognitivo da subárea "Informação"
Figura 8 –	Primeiro mapa cognitivo da subárea "Articulação com outras organizações"
Figura 9 –	Primeiro mapa cognitivo da subárea "Divulgação"116
Figura 10 –	Segundo mapa cognitivo da subárea "Capacitação"
Figura 11 –	Segundo mapa cognitivo da subárea "Divulgação"
Figura 12 –	Segundo mapa cognitivo da subárea "Informação"
Figura 13 –	Segundo mapa cognitivo da subárea "Participação"
Figura 14 –	Segundo mapa cognitivo da subárea "Planejamento"

Figura 15 –	Segunda Organização dos Conceitos em Áreas,	
	Subáreas e PVFs1	28

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Lista de entrevistas reuniões e oficinas	92
Quadro 2 –	Identificação dos atores pelo decisor do Conse	g96
Quadro 3 –	Elementos Primários de Avaliação (EPAs) e Conceitos identificados	98
Quadro 4 –	Pontos de Vista Fundamentais (PVFs) que servirão de base para a construção dos mapas cognitivos	118

LISTA DE ABREVIATURAS

ALESC Assembleia Legislativa do Estado de Santa

Catarina

AMECON Associação Metropolitana de Conselhos

Comunitários de Segurança da Grande

Florianópolis

AMOCAR Associação De Moradores do Bairro Carianos

BID Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAPES Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal

de Nível Superior

CF Constituição Federal

CLICs Conselhos de Lidaranças Comunitárias

COMEN Conselho Municipal de Entorpecentes

CONEN Conselho Estadual de Entorpecentes

CONSEG 109 Conselho Comunitário de Segurança do

bairro Carianos

CONSEG Conselho Comunitário de Segurança

CONSEM Conselho de Segurança Municipal de

Florianópolis

DISC Diretoria de Segurança Cidadã

EPA Elemento Primário de Avaliação

FAB Força Aérea Brasileira

FHC Fernando Henrique Cardoso

GAECO Grupo de Atuação Especial de Combate ao

Crime Organizado

GGI Gabinete de Gestão Integrada da Segurança

Pública

IARA Identicação, Análise, Resposta e Avaliação

IGTI Instituto para Gestão de Tecnologia e

Informação

LEVIS Laboratório de Estudo das violências

MCDA- C Metodologia Multicritério de Apoio a

Decisão - Construtivista

MJ Ministério da Justiça

NIPP Núcleo Interdisciplinar em Políticas Públicas

PIAPs Plano de Integração e Acompanhamento de

Programas Sociais de Prevenção da Violência

PMSC Policia Militar do Estado de Santa Catarina

PNUD Programa das Nações Unidas para o

Desenvolvimento

POP Policiamento Orientado ao Problema

PROERD Programa de Resistência as Drogas e a

Violência

PRONASCI Programa Nacional de Segurança Pública

com Cidadania

PVF Ponto de Vista Fundamental

SARA Scanning, Analysis, Response, Assessment

SENAD Secretaria Nacional Antidrogas

SENASP Secretaria Nacional de Segurança Pública

SSP/SC Secretaria de Segurança Pública do Estado de

Santa Catarina

SUSP Sistema Único de Segurança Pública

UDESC Universidade do Estado de Santa Catarina

UFSC Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	21
2	SUSTENTAÇÃO TEÓRICA	33
2.1	HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	
2.2	CONCERTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA	40
2.3	VIOLÊNCIA E ACEITABILIDADE DA VIOLÊNCIA	46
2.4	POLÍCIA, ORGANIZAÇÕES POLICIAIS E MANDATO POLICIAL	51
2.5	POLÍCIA COMUNITÁRIA E POLICIAMENTO COMUNITÁRIO	58
2.5.1	Polícia Comunitária e Policiamento Comunitário Santa Catarina	
2.6	CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇ EM SANTA CATARINA	
2.6.1	O Conseg 109 - Carianos	81
3.	METODOLOGIA	89
3.1	TIPO DE ESTUDO	89
3.2	CONTEXTO DO ESTUDO	91
3.3	ETAPAS DO ESTUDO	93
4.	RESULTADOS E DISCUSSÃO	95
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	133
	REFERÊNCIAS	137

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho é fruto de um processo em construção que articula a trajetória profissional e cidadã de diversos atores. Um policial e administrador público que busca aprimorar sua formação acadêmica no mestrado profissional; pesquisadores e acadêmicos interessados na participação cidadã em segurança pública; e diversas pessoas envolvidas no sistema de segurança pública de Florianópolis, no estado de Santa Catarina, particularmente os membros do Conselho Comunitário de Segurança (Conseg) do bairro Carianos.

O trabalho utiliza uma metodologia de apoio à decisão na gestão dos Consegs, com base na experiência de um Conseg atuante em Santa Catarina. Esta sistemática segue etapas da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão – Construtivista, MCDA-C, e foi elaborada por meio de um processo que incluiu participação intensiva em atividades do Conseg Carianos, além de entrevistas, debates e presença em reuniões envolvendo diversos atores da segurança pública em Santa Catarina.

Os Consegs são espaços de articulação nos quais pessoas de uma comunidade e agentes estatais de segurança pública se reúnem e buscam soluções conjuntas para a segurança local. Constituem uma proposta de policiamento comunitário, que se baseia na promoção da interação entre a sociedade, as polícias e as diversas instituições públicas e privadas na busca por soluções de problemas referentes à segurança pública.

Os Consegs são valorizados por alguns segmentos do sistema de segurança pública em Santa Catarina por seu potencial de contribuição para o debate e as ações que promovem segurança. Os primeiros Conselhos Comunitários de Segurança brasileiros foram criados na década de 1980, nos estados do Paraná e de São Paulo (GALDEANO, 2009). Em Santa Catarina, os Consegs foram criados oficialmente por meio do Decreto Estadual n. 2.136, de 12 de março de 2001, e

regulamentados pela Resolução da Secretaria de Segurança Pública n. 001, de 6 de julho de 2001.

Atualmente, existem 339 Consegs no estado (POLÍCIA COMUNITÁRIA, 2015), dos quais 200 são considerados ativos, realizando pelo menos 10 reuniões regulares por ano, de acordo com o Diretor de Segurança Cidadã da Secretaria de Segurança Pública. Dos 295 municípios no estado de Santa Catarina, 159 contam com pelo menos um Conseg formado (POLÍCIA COMUNITÁRIA, 2014). Um deles é o Conseg do bairro Carianos, na cidade de Florianópolis, o de número 109, do qual trataremos adiante.

O desenvolvimento dos Consegs está relacionado à relevância que a temática da segurança pública alcançou, nos últimos anos, no Brasil, mantendo-se entre as principais preocupações da sociedade brasileira, presente na agenda política governamental e midiática. A segurança tem se convertido em um dos principais desafios contemporâneos, não apenas no Brasil, também nas Américas e no mundo como um todo.

Um possível caminho para lidar com os desafios na segurança pública é o engajamento cidadão e sua articulação com os órgãos institucionais que integram o sistema. Em meio aos debates sobre o tema, cabe questionar quais os papéis que cabem ao Estado - enquanto aparato estatal, órgãos, recursos e servidores públicos profissionais da área, e quais papéis cabem à Cidadania - enquanto conjunto de cidadãos e suas múltiplas formas de organização e ação (SCHOMMER, 2013).

Percebemos a segurança pública como um bem público cuja responsabilidade não cabe apenas ao aparato estatal e que há diferentes formas pelas quais os cidadãos, individualmente ou de maneira associada, podem se engajar na provisão de bens e serviços públicos em segurança (SCHOMMER, 2013). De acordo com Salm (2014), podemos chamar de coprodução a estratégia de provisão de bens e serviços públicos que ocorre por

meio do compartilhamento de poder e responsabilidades entre governantes e cidadãos.

Os problemas antigos e persistentes e os novos problemas na segurança pública têm enfatizado a necessidade de adoção da estratégia de policiamento comunitário em oposição, complemento ou combinação com as formas tradicionais assumidas pela atividade de segurança pública. A tendência é que estas novas ações se façam com a participação e engajamento de novos atores, como entidades da sociedade civil e do próprio cidadão. Com o passar dos anos, vemos um movimento dos órgãos de segurança pública em direção a novas formas de policiamento, tanto repressivas quanto preventivas, buscando contribuir para uma cultura de paz. Várias formas de atuação do Estado com o intuito de atender às demandas da sociedade por segurança vêm sendo testadas e implementadas ao longo do tempo, em diferentes países. Há também iniciativas que partem da própria comunidade. Algumas delas foram aprimoradas, questionadas, descartadas e outras permanecem e vem sendo desenvolvidas, com características próprias em cada local.

No âmbito nacional, um exemplo é o Fórum Nacional de Segurança Pública, além de campanhas nacionais como o Movimento Sou da Paz e a campanha pelo desarmamento. No âmbito local, um dos principais espaços de relação entre o cidadão e o Estado são os Consegs.

Os Consegs evidenciam que os problemas e desafios são muito diferentes e variam de um lugar para outro (neste caso o bairro), o que exige do sistema de segurança pública capacidade de conhecer e compreender as dinâmicas e as características de cada território, além de promover uma proximidade entre os atores, que possibilite o diálogo e a confiança, buscando soluções mais apropriadas para cada contexto, como a prevenção, por exemplo.

Há também, na administração pública em geral, mais interesse na atualidade em uso de informação e indicadores para

o monitoramento e a tomada de decisão. Uma vez que há muito mais dados disponíveis, o desafio é transformá-los em informações úteis e aplicáveis para a melhoria da gestão e apoiar a solução dos problemas identificados em cada local.

Alguns Consegs conseguem manter um bom grau de articulação e obter bons resultados ao longo do tempo. Porém, muitas vezes o Conselho surge quando há um problema específico que provoca reação na comunidade e, pouco tempo depois, perde sua capacidade de manter-se ativo e engajar a comunidade. Muitos deles enfrentam dificuldades básicas de gestão, o que os fragiliza e prejudica a continuidade das ações e dos projetos. Há, portanto, muita instabilidade e pouco conhecimento sistematizado sobre os fatores que levam um Conseg a manter-se ativo e alcançar seus objetivos, de maneira contínua.

Uma das riquezas dos Consegs está em sua capacidade potencial de se tornarem espaços de debate que contribuem para ampliar a visão das pessoas em cada comunidade sobre violência e sobre o trabalho policial, assim como podem contribuir para que os policiais compreendam perspectivas sobre violência e segurança presentes em cada comunidade.

Considerando que a coprodução de serviços públicos pressupõe uma relação contínua entre governantes e cidadãos, e que há um grande potencial de envolvimento da comunidade na promoção de segurança pública em Santa Catarina, em interação entre governo e Consegs, é relevante conhecer em mais detalhes as características que indicam a capacidade dos Consegs para coproduzir segurança pública.

O tema é relevante também porque está presente na agenda das políticas públicas, demandando-se aprimoramento e construção de alternativas inovadoras. Andion (2014) explica que hoje os problemas/oportunidades sociais são multifacetados e interdisciplinares, exigindo uma inteligência transversal para respondê-los. A natureza desses problemas/oportunidades pressiona os atores a buscarem cooperar em busca de novas

soluções e de novas formas de colocá-las em prática. Neste sentido, as inovações sociais seriam vetores de ampliação da capacidade dos grupos e da própria sociedade de se reinventar, ou seja, de criar suas próprias regras e convenções e também novas práticas sociais, tornando-se, desse modo, mais criativos e mais autônomos politicamente.

Além disso, a literatura exibe um número crescente de estudos que atestam a eficácia e a boa relação custo benefício da prevenção à criminalidade em suas várias modalidades. Observa-se ainda, o crescimento da aprovação e legitimidade da prevenção junto à opinião pública, incomodada não apenas com os custos intangíveis da violência e do crime sob a forma de sofrimento e morte, mas também com os crescentes custos econômicos das políticas tradicionais, como o aumento de encarceramento e das medidas punitivas (SILVEIRA, 2014).

Em Santa Catarina, temáticas relativas à violência e à segurança pública vem sendo estudadas e gerando programas de formação, tanto no âmbito das polícias como nas universidades. A Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, por exemplo, vem estudando o tema da violência, por meio do Laboratório de Estudos das Violências, LEVIS, e do Núcleo Interdisciplinar em Política Públicas, NIPP. Este último, criado em 1996, dedica-se a pesquisas de análise e avaliação de políticas públicas, concentrando-se metodologicamente na análise de dados qualiquanti e de bancos de dados de larga escala (IBGE, Proba Brasil, etc.). Nos últimos anos, as pesquisas têm se concentrado em dois campos de políticas públicas: educação e segurança pública. Em ambos os campos, estão vinculados pesquisadores, orientandos e bolsistas em torno de dois observatórios: Observatório da Educação e Observatório da Segurança Pública. O NIPP oferece treinamento em técnicas de pesquisa (banco de dados, pesquisa bibliográfica, pesquisa hemerográfica), para outros núcleos da UFSC, bem como para outras instituições, como Unioesc e Unochapecó (UFSC, 2015).

Do ponto de vista do mestrando, a escolha do tema e do Conseg Carianos como campo primordial de pesquisa se deve a duas razões principais e complementares. A primeira diz respeito à formação acadêmica em administração pública, desde a graduação pela Universidade do Estado de Santa Catarina, Udesc Esag, um curso cuja abordagem prioriza a articulação entre servidores públicos e cidadãos. A seguir, uma especialização em gestão pública pela UFSC e uma especialização em Gestão de Segurança Pública pelo Centro Universitário Univest/Facvest. Esses cursos influenciaram sobremaneira as escolhas nesta pesquisa, no trabalho e na vida.

O trabalho é a segunda parte da relação com o tema. Trabalhando com segurança pública há mais de 13 anos, o mestrando é efetivo da Polícia Militar de Santa Catarina, lotado em um setor especializado da polícia, a aviação de segurança pública. A aviação policial é um setor que, na sua essência operacional, é afastado da comunidade, pois possibilidade de patrulhar o tempo todo, pousando comunidade em comunidade. Logo, o contato com as pessoas ocorre eventualmente, quando a aeronave pousa e permite a aproximação com elas. O que se quer aqui ressaltar é que foi um grande desafio desconstruir o sujeito operacional que trabalha numa polícia reativa, em uma área mais reativa ainda, para realizar esta pesquisa permeada de conceitos preventivos, comunitários, de coprodução e engajamento cidadão na segurança pública.

Reunindo essa experiência na segurança pública, o desejo de atuar com mais proximidade com a comunidade e os conhecimentos na área de administração pública, decidimos por uma pesquisa que permitisse aproximar conceitos e instrumentos de gestão e a área da segurança pública, particularmente no âmbito das relações entre órgãos estatais e comunidade.

O grupo de pesquisa Politeia, da Udesc Esag, ao qual este trabalho de mestrado se vincula, iniciou, em 2013, pesquisa na

área da coprodução em segurança pública. Somado a isso, elaboramos um seminário sobre conselhos de segurança ao cursar a disciplina de mestrado Governança e Redes de Coprodução do Bem Público. Isso permitiu relacionar aspectos dessa temática às práticas de Consegs em Santa Catarina. Ao nos aproximarmos de alguns Consegs, observamos que seus integrantes enfrentam diversos desafios no dia-a-dia, muitos deles relacionados à gestão. Uma das dificuldades é definir quais são suas prioridades, pois são muitas as necessidades e possibilidades de atuação, mas não há condições para fazer tudo o que gostariam. Assim, entendemos que o potencial de contribuição dos Consegs poderia ser mais bem aproveitado se os mesmos contassem com sistemáticas de apoio à decisão e gestão.

A ideia inicial era a de fazer um estudo com diversos Consegs atuantes em Santa Catarina, desenvolvendo um conjunto de indicadores de gestão que pudesse ser amplamente utilizado. Na qualificação do projeto de pesquisa, diante da sugestão de escolher um único Conseg para aprofundar o estudo, decidiu-se pelo Conseg do bairro Carianos, uma vez que já havia certa aproximação com o mesmo, que era um dos mais ativos em Florianópolis, com regularidade de reuniões e facilidade de acesso. Inclusive, o Diretor de Segurança Cidadã da Secretaria de Segurança Pública de Santa Catarina havia elogiado o trabalho realizado por aquele grupo de pessoas.

Assim, buscamos contato com a diretoria do Conseg Carianos, que prontamente se colocou à disposição para construirmos juntos este estudo. A proposta passou a ser a de desenvolver uma sistemática de apoio à gestão que considerasse a observação mais profunda da realidade de um Conseg e que fosse construída em conjunto com os participantes, com base em uma metodologia que apoiasse esse desenvolvimento.

Desse modo, definimos como pergunta de pesquisa para a construção da sistemática de apoio à decisão: *O que priorizar na gestão do Conseg Carianos?* O estudo tem como **objetivo**

geral: Desenvolver uma sistemática de apoio à priorização na gestão 2015-2017 do Conselho Comunitário de Segurança do bairro Carianos em Florianópolis/SC. E como **objetivos específicos**:

- a) Caracterizar o Conselho Comunitário de Segurança do Bairro Carianos em relação ao seu contexto, suas linhas de ação, aos atores envolvidos e a seu modo de atuação;
- b) Mapear os critérios relevantes para a gestão do Conseg 109 Carianos, na perspectiva de seus membros;
- c) Validar a sistemática proposta junto aos membros do Conseg 109 – Carianos.

Para o cumprimento destes objetivos e para a construção do conhecimento em conjunto, o principal caminho foi a participação, desde agosto de 2014, em todas as reuniões ordinárias do Conseg Carianos, que são mensais, além de reuniões extraordinárias e outros eventos relativos à segurança pública em que este Conseg estivesse envolvido. As reuniões ordinárias inicialmente aconteciam na segunda semana de cada mês, às segundas-feiras. Depois, passaram a ocorrer na terceira terça-feira de cada mês, às 19:30 horas, com uma hora de duração. A mudança de data das reuniões ocorreu para possibilitar a parceria com a Associação de Moradores do Carianos, AMOCAR, que fazia sua reunião específica às 20:30 horas, logo após a reunião do Conseg.

Durante a pesquisa, participamos de 32 atividades formais, entre reuniões e entrevistas, dentre as quais as realizadas com o Coordenador Estadual de Polícia Comunitária e com a Gerente de Ações Institucionais, ambos da Secretaria de Segurança Pública de Santa Catarina, além das entrevistas com dois presidentes e um vice-presidente do Conseg Carianos, e integrantes de outros Consegs. Também, realizamos pesquisa bibliográfica em documentos oficiais, como a legislação dos Consegs e atas de reuniões do Conseg Carianos, livros, periódicos, artigos científicos, teses e dissertações sobre

segurança pública, polícia, polícia comunitária, violência, conselhos comunitários de segurança e sobre a metodologia MCDA-C.

Com referência ao enquadramento metodológico, a pesquisa consiste em uma investigação qualitativa com abordagem exploratório-descritivo. O delineamento da pesquisa é de caráter qualitativo e a técnica utilizada para pesquisa foi através de entrevistas semi-estruturadas, com diversos atores do setor. A metodologia empregada como base para a construção da sistemática de apoio à priorização no Conseg Carianos foi a MCDA-C, por se tratar de um tema que envolve eminentemente fatores sociais e abordagem participativa dos gestores de modo a gerar conhecimentos, por parte de todos.

A MCDA-C não foi utilizada, porém, em sua completude. Adotamos seu caráter construtivista, relevante para a pesquisa, e seguimos os passos propostos até chegarmos aos mapas cognitivos e às árvores de pontos de vista, ou estrutura hierárquica de valores (KEENEY, 1992), onde os pontos de complexidade menor são conectados aos de complexidade maior, possibilitando sua compreensão. Os mapas cognitivos e as árvores de pontos de vista constituem, portanto, produtos dessa construção, constituindo-se em ferramenta para auxiliar a definição dos problemas e as prioridades dos integrantes do Conseg Carianos.

Em um processo de apoio à decisão, os sistemas de valor dos decisores não podem deixar de ser levados em conta. Assim, é impossível desconsiderar sua subjetividade, ser totalmente "objetivo" nesta atividade (Roy, 1993). Partindo-se desse pressuposto, é extremamente importante entender como os decisores percebem e interpretam o contexto decisional em que estão envolvidos, como eles definem seu problema.

Durante esse período junto ao Conseg Carianos, percebemos a angústia das diretorias, principalmente da atual gestão da presidente – decisora nessa pesquisa, para definir o que priorizar na gestão do Conseg. Em vários momentos, tanto

em entrevistas, como nas oficinas e nas conversas informais, ela desabafou dizendo que se sentia de certa forma desorientada com relação ao que fazer primeiro, com qual intensidade e se estava no caminho certo. Esse sentimento não é exclusividade dela. Representantes de outros conselhos também compartilham dessa angústia, uma vez que as dificuldades de gestão fazem parte das organizações e as tomadas de decisão são complexas e carregadas de subjetividade.

O que priorizar na gestão do Conseg Carianos tem sido uma pergunta constante que a presidente/decisora se faz e compartilha conosco e que se transforma em nosso desafio de pesquisa. Esta dissertação propõe a utilização de uma técnica de mapeamento cognitivo que seja ao mesmo tempo de fácil utilização e bastante estruturada, permitindo que mesmo conselheiros pouco habituados com ferramentas similares possam construir mapas cognitivos. Além disso, a estrutura do mapa permite com mais facilidade determinar, se necessário, quais são os critérios que devem ser levados em conta, seguindo os sistemas de valor dos decisores, na avaliação das alternativas à solução do problema.

Para o levantamento do contexto da organização, requisito deste método, o período em que estivemos junto ao Conseg Carianos foi relevante, pois permitiu fazer uma leitura da realidade do Conselho por um período superior a um ano (agosto de 2014 a novembro de 2015). Nesse intervalo de tempo, foi possível acompanhar a realização de processo eleitoral, a troca de diretoria, a mudança dos dias e horários das reuniões, a reativação da Associação de Moradores do Carianos, Amocar, e a participação do Conseg Carianos em diversas atividades na cidade, como reuniões do Conselho de Segurança Municipal de Florianópolis, CONSEM, e da Associação Metropolitana dos Conselhos Comunitarios de Segurança da Grande Florianópolis, AMECON, além de palestras e oficinas relacionadas a seus temas de atuação. Além disso, foi possível visitar e interagir com outros Consegs que atuam na Grande Florianópolis, entre eles

os Consegs Cambirela, localizado no município de Palhoça, o Conseg Centro e o Conseg Coqueiros, ambos em Florianópolis. Desse modo, tivemos um contexto diversificado de observação, que será aprofundado mais à frente.

A partir da observação, procedeu-se a análise, utilizando as intervenções que o MDAC-C sugere, incluindo entrevistas com decisores e seus assessores e análise e validação dos Elementos Primários de Avaliação (EPA). Por último, fez-se recomendações com base na interpretação e compreensão dos mapas cognitivos e nas prioridades rotuladas pela decisora principal, a atual presidente do Conseg Carianos.

Espera-se que a contribuição que se buscou construir em conjunto com o Conseg do bairro Carianos efetivamente os auxilie na definição de prioridades na sua gestão, otimizando os esforços e as ações de segurança pública do Conseg-109 Carianos. Ao participar da elaboração e, possivelmente, utilizar o modelo daqui para a frente, espera-se ter contribuído para a aprendizagem e o desenvolvimento institucional desse Conselho de Segurança. Cabe ressaltar que a viabilidade do trabalho foi definida, em grande parte, pelo interesse e engajamento da diretoria do Conseg, além do apoio indireto de outros Consegs e da Diretoria de Segurança Cidadã da SSP/SC. O instrumento desenvolvido no Carianos poderá ser uma referência para o fortalecimento de outros Consegs e da própria Secretaria de Segurança do Estado, ao articular-se com a comunidade em várias frentes.

O texto deste trabalho está estruturado com este capítulo introdutório (1), na qual é apresentada a problemática, a justificativa, os objetivos e a metodologia do trabalho, seguido por: (2) uma seção teórica referente a segurança pública, abordando breve histórico no Brasil e categorias conceituais de segurança pública, incluindo concertação e participação; (3) em seguida, aborda-se o tema violência e sua aceitabilidade; (4) a seção seguinte versa sobre polícia, organizações policiais e Consegs, abordando questões referentes a polícia, de modo

geral, e no Estado de Santa Catarina, dando ênfase ao Conseg do bairro Carianos; na sequência, (5) apresenta-se o desenvolvimento da sistemática de apoio à priorização, trazendo dados coletados e a análise realizada de maneira construtivista; (6) as Considerações Finais, e (7) as Referências.

2 SUSTENTAÇÃO TEÓRICA

O presente capítulo apresenta conceitos e dados que subsidiam a contextualização e a análise do problema em estudo, contemplando os seguintes tópicos: 1) Histórico das políticas de segurança pública no Brasil; 2) Concertação e participação na segurança pública; 3) violência e aceitabilidade da violência; 4) Polícia, organizações policiais e mandato policial; 5) Polícia comunitária e policiamento comunitário, com ênfase ao Estado de Santa Catarina; 6) Conselhos Comunitários de Segurança em Santa Catarina e no bairro Carianos.

2.1 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Segurança pública é um conceito que, em geral, todos imaginam saber o que significa, mas ao buscar defini-lo, não é incomum evidenciarem dificuldades na compreensão de suas dimensões e desdobramentos. Diferentes posições políticas e institucionais que interagem entre si fazem com que segurança pública não esteja circunscrita a uma única definição. Pode-se dizer que o tema está imerso num campo empírico e organizacional que estrutura instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado administra a ordem e conflitos sociais (COSTA; LIMA, 2014). O que não se restringe à atuação do aparato estatal.

Segundo Costa (2004), a segurança pública se constui em campo formado por diversas organizações que atuam direta ou indiretamente na busca de soluções para problemas relacionados à manutenção da ordem pública, controle da criminalidade e prevenção. O sistema de segurança pública não se confunde, pois, com o sistema de justiça criminal, tampouco se resume às organizações policiais, por mais que essas tenham papel central no debate.

No arcabouço legal brasileiro, o termo "segurança pública" aparece pela primeira vez na Constituição Federal de 1937 (art. 16, inciso v). Em outras Constituições Federais, como a de 1934, consta o termo segurança "interna" para tratar de matérias atinentes ao controle da ordem, fato que geraria vários dilemas organizacionais no país e em seu pacto federativo. Na Constituição de 1937, cabia exclusivamente à União a competência por regular a matéria e garantir o bem-estar, a ordem, a tranquilidade e a segurança públicas, quando exigir a necessidade de uma regulamentação uniforme (COSTA; LIMA, 2014).

Nota-se aí uma primeira tensão, que terá impacto nos mandatos e atribuições das polícias brasileiras. A lei nº 192, de 17 de janeiro de 1936 (anterior à CF de 1937, portanto), regulava as atividades das polícias militares e as vinculava às Unidades da Federação, cabendo à União apenas um papel de supervisão e controle, por meio do Exército. Por essa lei, as polícias militares eram as responsáveis pela segurança interna, enquanto a CF/37 fala de segurança pública, atividade que formalmente não foi assumida por nenhuma instituição até a Constituição Federal de 1988. A CF/88 traz um capítulo específico sobre segurança pública, mas não define claramente seu significado. O artigo 144 da CF/88 define apenas quais são as instituições públicas encarregadas por prover segurança pública. Ou seja, a CF/88 não define o que é segurança pública, apenas delimita quais organizações pertencem a esse campo (COSTA; LIMA, 2014).

Resumindo, de acordo com Costa e Lima (2014), segurança pública é ainda um conceito frouxamente presente na legislação brasileira e nas normas que regulam o funcionamento das instituições encarregadas de garantir direitos, ordem e tranquilidade. Além de não haver consenso sobre seu significado, algo comum, em certa medida, a qualquer conceito, há muita disparidade de visão sobre segurança pública entre as instituições que são parte do sistema que busca garanti-la.

A Constituição Federal vigente, em seu artigo 144, no caput, afirma, no que tange à responsabilidade, que a "segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos (...)" BRASIL (2002, p.68), o que inclui os cidadãos como corresponsáveis pela segurança da sociedade.

A definição das responsabilidades na garantia da segurança pública segue caminhos diversos. Ora se enfatiza que é dever do Estado garantir a vida, a liberdade e o direito de propriedade dos cidadãos, ora se chama a atenção para o papel dos cidadãos, inclusive na sua defesa frente aos abusos do poder desse mesmo Estado, em situações em que não o protetor não é mais confiável. A constitucionalização dessa responsabilidade normatiza uma regra lógica: ultrapassa o entendimento de que apenas o Estado é o responsável pelos problemas sociais, pois, concordando com Costa e Lima (2014), entende-se que a sociedade tem o dever de se interessar e lutar por todas as causas que lhe dizem respeito.

Nesse sentido, desde o final dos anos 1990, organizações internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Banco Interamericano Desenvolvimento (BID), entre outras, têm buscado disseminar em vários outros países o conceito de segurança cidadã, na provocar rupturas políticas tentativa de neste influenciando reformas policiais. Por meio da categoria cidadã, a aposta é na estruturação das organizações policiais e na introdução de novas práticas que sejam informadas pelos requisitos democráticos de transparência e controle da sociedade em relação ao Estado (COSTA; LIMA, 2014).

De acordo com Fontoura, Rivero e Rodrigues (2009), ao atribuir ao Estado o dever pela segurança, reconhece-o como serviço público a ser garantido pela máquina estatal, direito inalienável de todos os cidadãos. Já a definição de segurança também como responsabilidade de todos pode ser interpretada à

luz da necessidade de que haja participação social nas políticas públicas relacionadas a esse campo. Também se pode chegar à coprodução dos serviços públicos, na qual governantes e cidadãos engajam-se mutuamente no design e na entrega de serviços públicos (SCHOMMER *et al*, 2011).

Segundo Lima (2011), a CF/88 avançou na construção de um novo conceito de segurança "pública", mas, ao que tudo indica, apenas em oposição ao de segurança "nacional", na tentativa instrumental de fornecer ao Estado condições e requisitos democráticos de acesso à justiça e garantia de direitos.

Entretanto, de acordo com Costa e Lima (2014), pelas análises das Constituições Federais, percebe-se que as polícias estaduais estavam menos orientadas pela "agenda" da segurança "nacional" e pautavam, ou ainda pautam, suas culturas organizacionas na lógica da segurança "interna", muito influente no meio policial.

O Brasil adota como escola de polícia o modelo anglosaxônico, importado principalmente dos Estados Unidos. Todo o esforço operacional é voltado para a identificação e para a punição dos criminosos. Os policiais dessa escola se dedicam à investigação dos crimes cometidos e dela idealmente resultaria alto nível de identificação e de punição de criminosos que não foram encontrados no local do crime. Seu enfoque é nas ações repressivas. Além dos Estados Unidos, a Inglaterra, a França e a Alemanha também seguem essa linha (FERNANDES, 2011).

Há, ainda, outra escola de polícia, denominada de modelo oriental. O principal objetivo desse modelo é a antecipação ao crime, prevenindo-o. O esforço da polícia é no sentido de somar forças com a comunidade para a resolução criativa dos problemas de segurança; a ação é preventiva. Os países que se destacam na utilização dessa filosofia de trabalho policial são o Japão e o Canadá (FERNANDES, 2011).

Uma vez que, no Brasil, a tradição de ação policial tem sido a de repressão, novas políticas públicas de segurança têm procurado estimular a prevenção contra o crime. Um passo nesse sentido ocorreu no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1994–2002), quando foi reconhecida a importância da segurança pública e a necessidade de investimentos na área. Para conhecer tal problema com mais profundidade, foi realizado um diagnóstico da insegurança no Brasil, que levantou problemas como o descrédito nas instituições públicas, a forte presença do tráfico e do uso de drogas, a impunidade e a violação dos direitos humanos (ADORNO, 2008).

Diante desse diagnóstico, foi criado, em 2001, o Plano Nacional de Segurança Pública, tendo como foco o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que visava retomar o da criminalidade com princípios controle base nos constitucionais. cumprimento das leis e garantindo o fortalecendo a integração do Sistema (SOARES, 2007). O Plano proposto dava destaque à prevenção contra a violência, reconhecendo e apoiando os programas sociais para jovens em condições de vulnerabilidade. Segundo Soares (2007), a ideia era ótima, apesar dos desafios que o governo teria de enfrentar.

Para a realização do Plano, o governo criou o Fundo Nacional de Segurança Pública, que estava sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). A criação do Fundo evidencia a preocupação com a violência no Brasil nesse período, porém, "[...] o repasse de recursos, ao invés de servir de ferramenta política voltada para a indução de reformas estruturais, na prática destinou-se, sobretudo, à compra de armas e viaturas" (SOARES, 2007, p. 85).

De acordo com Soares (2007), apesar do pequeno avanço, era necessário dar visibilidade ao governo FHC no que se refere à questão da segurança pública, visto que os outros governos que passaram pelo poder pouco ou nada fizeram nessa área, permitindo assim, que fossem reproduzidas as práticas policiais tradicionais, com as quais se fazia política de

segurança: subindo os morros e as favelas, revistando os negros e os pobres.

Desde então, a segurança pública tornou-se pauta presente no debate político brasileiro. Na campanha pela presidência da República, em 2002, o candidato Luiz Inácio Lula da Silva apresentou um Plano para a segurança no qual o assunto era tratado partindo "[...] do suposto que segurança pública é matéria de Estado, não de governo, situando-se, portanto, acima das querelas político-partidárias. Quando candidato, Lula incorporou o Plano ao seu Programa de Governo" (SOARES, 2007, p. 9).

Costa e Lima (2014) observam, ainda, que a preocupação com direitos humanos e com a democracia deu o tom de como os temas associados à segurança pública foram sendo politicamente absorvidos na arena pública desde o início dos anos 2000. Juntamente com a preocupação como o aumento da violência urbana da década de 1990, viabilizaram a aliança de interesses sociais e interesses corporativos que culminaram com a atual configuração do campo organizacional da segurança pública, onde novos atores entram em cena.

Esses autores destacam o papel da Senasp, que contribuiu para uma "guinada modernizante" nas políticas públicas de segurança no Brasil, inclusive incorporando e ressignificando propostas formuladas no ambiente acadêmico (COSTA; LIMA, 2014).

No que tange às pesquisas sobre o tema no Brasil, cabe registrar o papel da Fundação Ford, que apoiou a estruturação de diversos centros de pesquisa especializada, acadêmicos ou não, e contribuiu para o fortalecimento do Fórum Brasileiro de Segurança Pública¹ (LIMA, 2011).

_

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública é uma organização nãogovernamental que tem como missões principais a promoção do intercâmbio, da cooperação técnica para o aprimoramento da atividade policial e da gestão da segurança pública no Brasil. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/

Quanto ao papel da Senasp, Lima (2014) atribui a esta a responsabilidade principal pela entrada em cena fortalecimento dos municípios como atores relevantes na segurança pública, sobretudo ao inclui-los como possíveis beneficiários de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública. A Senasp estabeleceu, ainda, parceria com a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), foi responsável pela alteração curricular nos curso de formação policial e incentivou a valorização das tecnologias de sistemas de informações criminais (LIMA, 2014).

Além da crescente participação de escolas e universidades nos debates e ações no campo da segurança pública brasileira, sindicatos e associações profissionais também vem exercendo pressão normativa sobre as organizações de segurança pública. Tem sido frequentes no país as demandas pela adoção de planos de carreiras, salários e aposentadorias semelhantes aos das organizações que compõem o sistema de justiça, especialmente do Ministério Público (COSTA; LIMA, 2014).

Associada à discussão sobre as carreiras, está a questão da necessidade de profissionalização das organizações de segurança pública, principalmente das polícias, o que tem sido fator de redefinição do campo da segurança pública. A criação de escolas e academias de polícia e de cursos e departamentos nas universidades para lidar com problemas relacionados ao tema tem influenciado a reconfiguração do campo, inclusive porque a profissionalização implica a ideia de desenvolvimento de saberes específicos (LIMA, 2011).

No âmbito dessa reconfiguração do campo da segurança pública, um dos temas mais debatidos atualmente, inclusive em audiências públicas nacionais, é o "ciclo de polícia completo". Polícia de ciclo completo ou ciclo completo de polícia consiste na atribuição à mesma corporação policial das atividades repressivas de polícia judiciária ou investigação criminal e da

prevenção aos delitos e manutenção da ordem pública realizadas pela presença ostensiva uniformizada dos policiais nas ruas. Essas atribuições conjuntas são executadas de forma descentralizada por repartições policiais, em geral, as delegacias de polícia (ou órgãos equivalentes dos diversos países), que se constituem nas responsáveis pelo controle da incidência criminal de determinadas áreas geográficas.

Essa modalidade é adotada em quase todos os países, com exceções como Brasil, Cabo Verde e Guiné-Bissau (COSTA, 2004; LIMA, 2011). Alguns países, como Portugal, Chile e México, além de contarem com instituições policiais de ciclo completo, possuem corporações de polícia judiciária independentes (de ciclo incompleto), com competência restrita e especializada para a investigação de infrações penais mais graves (LIMA, 2004).

No Brasil, a Constituição Federal dispõe, nos parágrafos 4° e 5° do inciso IV, do artigo 144, sobre duas corporações policiais estaduais de ciclo incompleto, prevendo o exercício da polícia judiciária pelas polícias civis e a função de polícia ostensiva e preservação da ordem pública para as polícias militares. Ambas atuam de forma isolada. O único contato ocorre no momento da apresentação, pelos policiais militares, dos presos em flagrante nas delegacias da Polícia Civil para as providências de polícia judiciária cabíveis (LIMA, 2004).

Além da questão da integração entre as polícias, isso nos remete à relevância da concertação entre os vários elementos que compõem o sistema de segurança pública, do que trataremos a seguir.

2.2 CONCERTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA

O campo da segurança pública, nas últimas décadas, vem incorporando várias organizações ou atores que tratam da temática. Esses atores participam dos debates e planejamento

das políticas públicas, buscando inovar, encontrar soluções e adotar iniciativas em várias áreas. Entretanto, segundo Costa (2004), atuam de maneira desorquestrada; no sentido análogo ao de um concerto, há baixo grau de unidade na regência e na condução dos atores e de suas ações e políticas (COSTA, 2004).

Se, por um lado, a ausência de controle central pode ser algo desejável à inovação e à democracia, por outro, pode gerar desperdício e contradição na condução de ações que exigem coordenação, além de dar margem ao corporativismo e a posturas defensivas. Muitas organizações fecham-se para outros integrantes do sistema, correndo o risco de se tornarem fins em si (COSTA, 2004). Algo que vai na contramão da ideia contemporânea de governança pública, que pressupõe a articulação em rede de diversas organizações para solução de problemas complexos (DENHARDT, 2012), como é o caso dos variados problemas pertinentes ao campo da segurança pública.

Costa (2004) reconhece que os processos de formação de identidade são fundamentais para a definição do campo organizacional. O pertencimento de uma organização a um campo específico, segundo o autor, depende da identificação de seus membros com outras organizações vistas como semelhantes. Ao se identificar e interagir com outras organizações dentro de um mesmo campo, os integrantes de cada organização têm a oportunidade de reinterpretar suas funções e inclusive constituir múltiplas identidades. Isso contribui para redefinir a identidade de cada organização e a identidade do campo (COSTA, 2004).

A delimitação de quem está dentro e quem está fora do campo da segurança pública, entretanto, é um grande desafio. É da natureza dos problemas complexos que suas fronteiras sejam permeáveis, que os limites entre o que está dentro e o que está fora sejam tênues, pois há interdependência entre vários elementos (DENHARDT, 2012). Diversos fatores relacionados à saúde, à educação, ao trabalho e às relações sociais, por exemplo, influenciam e se expressam em questões de segurança

pública. Diversos órgãos do aparato estatal e não-estatal influenciam e são influenciados pela atuação do chamado campo da segurança pública.

Além disso, órgãos diretamente relacionados à segurança pública, como as polícias, também podem se identificar e trabalhar com diferentes campos organizacionais (COSTA; LIMA, 2014). Seguindo o mesmo raciocínio, esses autores destacam que, além do aparato coercitivo do Estado, outras organizações do sistema de justiça, do sistema de defesa civil e das agências encarregadas de administração de conflitos podem também se identificar e trabalhar com o campo da segurança pública.

Costa e Lima (2014) observam que a entrada desses novos atores, ou organizações, tem reconfigurado o campo da segurança pública, trazendo diferentes visões e conhecimentos, que geram, ao mesmo tempo, novos conflitos e novas possibilidades e estratégias de atuação. Assim, a articulação entre esses atores – suas visões de mundo, suas capacidades, seus conhecimentos, seus recursos – de forma inteligente e orquestrada, é relevante para o desenvolvimento da segurança pública (COSTA; LIMA, 2014).

A ampliação e diversificação do campo da segurança pública, embora traga o desafio da concertação, amplia o leque de soluções e a articulação com áreas que ultrapassam o campo específico da segurança. Nesse sentido, Costa e Lima (2014) observam que, no passado, as soluções para os problemas enfrentados pelas polícias eram copiadas das Forças Armadas. Atualmente, muitas das soluções adotadas pelas polícias têm origem em outras polícias e no diálogo com outros segmentos da sociedade. Para esses autores, este é um sinal do fortalecimento do campo da segurança pública *vis-a-vis* o campo militar.

Recorrendo ao conceito de isomorfismo, para analisar o campo da segurança pública, Costa e Lima (2014) observam que as mudanças em práticas adotadas pelas organizações policiais

são resultado da interação com outras organizações e das pressões sociais a que estão sujeitas.

Segundo Lima (2011), as organizações policiais incorporam práticas aceitas como corretas e adequadas por outras organizações da mesma área e são influenciadas por pressões sociais externas. Possivelmente, esses fatores sejam mais relevantes para influenciar novas práticas do que a resposta racional aos desafios enfrentados por essas organizações. As práticas são também influenciadas por aspectos normativos, como aqueles definidos pelas regras e pela formação profissional, bem como a disputa por poder e recursos entre organizações que integram determinado campo ou sistema. Aquelas organizações que tem mais poder em certo campo tendem a influenciar mais as práticas das demais, dada certa "hierarquia" (COSTA; LIMA, 2014).

O reconhecimento de que há certo grau de hierarquia, mesmo quando se fala em governança em rede e articulações mais horizontais dentro de um campo (DENHART, 2012), é importante para que se observe o comportamento dos vários atores envolvidos e como é possível transformá-los ao longo do tempo. À medida que mais organizações ou atores, com diferentes visões, participam do campo da segurança pública, há um potencial de democratização e inovação. Por exemplo, na medida que os cidadãos se envolvem nas discussões e ações para promover segurança, potencialmente contribuem ao trazer sua visão e aprendem sobre o tema, transformando suas práticas cotidianas. Um dos efeitos disso, além da ampliação do debate e da aprendizagem sobre segurança, é a ampliação da visão sobre violência, tema do qual trataremos mais adiante (FERNANDES, 2011).

Novas possibilidades de participação e concertação surgiram no cenário político nacional com a Conferência Nacional da Segurança Pública (Conseg) e os Conselhos Comunitários de Segurança. A mobilização do governo federal para a I Conferência, ocorrida em 2009, foi relevante e, na

opinião de Cardoso (2010), se deveu ao fato de ela ser o ícone do projeto democrático do governo Lula. As conferências, em suas etapas locais, regionais e nacional, trouxeram inovações à potencialidade do desenvolvimento de redes de interação horizontais, com a participação de novos atores na gestão das políticas de segurança pública, em especial os movimentos sociais. A ampliação da rede para a I Conferência se verificou na inclusão de atores improváveis, como os apenados, na discussão das temáticas (CARDOSO, 2010).

Por um lado, a I Conseg pode ser considerada como um marco histórico nos debates sobre segurança pública, sobretudo pela participação da sociedade civil. Segundo Sapori (2010), a Conferência representa uma abertura da problemática da segurança pública para os instrumentos de governança democrática, o que potencialmente contribuir para disseminar uma consciência coletiva mais direcionada para a busca de soluções para os problemas vivenciados. Ao mesmo tempo, avaliações sobre a I Conseg apontam para a tendência de apropriação dos espaços por parte dos atores estatais e dos profissionais agentes da segurança pública consequentemente, do restrito espaço para as reivindicações dos movimentos sociais. Sapori (2010) ressalta que, além da presença marcante das associações e dos sindicatos das categorias profissionais da segurança pública, esses atores conseguiram, em boa parte, direcionar as diretrizes do documento final da Conferência. Fruto de disputas políticas, o documento final se caracterizou por incongruências e contradições (FERNANDES, 2011), o que é relativamente esperado em processos como esses, ainda mais se tratando da primeira Conferência com esse caráter.

Apesar dos avanços dos debates na segurança pública, principalmente após a I Conseg, cabe atenção dos envolvidos à continuidade em relação às articulações e saberes que foram gerados (FERNANDES, 2011). Segundo este autor, a fragilidade de movimentos sociais e de entidades da sociedade

civil participantes contribui para manter a fragmentação do espaço de deliberação das políticas de segurança, dominadas pelas associações de classe que, ao proporem demandas legítimas de suas categorias, não abordam o problema de maneira sistêmica e integrada. Para Fernandes (2011), a permanência de políticas setorializadas e fragmentadas não se sobrepõe ao ganho na construção de uma arena de debate e de deliberação para o setor.

Algumas das propostas e experiências de integração promovidas antes e depois da I Conseg, por motivos diversos, não atingiram os objetivos desejados (FERNANDES, 2011). Entre eles, estão: i) a criação do Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência (PIAPS), ainda no governo FHC, que seria orientado a servir como indutor da interação entre programas sociais dos três níveis federativos de maneira que estes pudessem operar na redução das taxas de criminalidade; ii) os Gabinetes de Gestão Integrada da Segurança Pública (GGIs), pensados e articulados no interior do Plano Nacional de Segurança Pública, marca do período de campanha a favor da presidência da República de 2002 de Lula.

Os GGIs operacionalizariam a cooperação interinstitucional através de um fórum executivo composto de polícias e de outras instituições da Justiça Criminal, com base no consenso político, visando a diminuição de *veto players* dentro do sistema. Na maioria dos casos, os GGIs foram esvaziados, segundo Soares (2007), por boicotes políticos.

Outra forma de participação da sociedade civil e de controle democrático na área de segurança que se poderia destacar são as ouvidorias de polícia e o disque-denúncia. Sua criação tem a intenção de melhorar o desempenho da polícia e de outros profissionais de segurança e aumentar a confiança em sua ação (FERNANDES, 2011). As ouvidorias recebem denúncias específicas contra a ação policial, encaminhando-as de maneira sigilosa às corregedorias para investigação. O

disque-denúncia oferece um canal para a participação pró-ativa do cidadão no auxílio à polícia através de informações sobre desordens e crimes cometidos.

Finalizando este item sobre participação e concertação, destacamos três grandes obstáculos mencionados por Sapori (2010) a um modo de governança mais interativa na segurança pública: a fragmentação política e institucional; o corporativismo de órgãos do sistema de justiça criminal, que se traduz em seu caráter refratário à interação com novos atores e mesmo com demais órgãos de segurança; e a coordenação de políticas ante o pacto federativo numa área tão delicada.

2.3 VIOLÊNCIA E ACEITABILIDADE DA VIOLÊNCIA

O debate sobre segurança pública está associado à compreensão do significado de violência e sua aceitabilidade em cada contexto social. As imagens, relações e interpretações relativas à violência estão ligadas às imagens, interpretações e relações no campo da segurança pública. Por isso, é importante abordar ambos de forma articulada. Por aceitabilidade da violência, podemos entender tanto o reconhecimento da dimensão não-racional do comportamento humano, como o recurso à violência, em certa medida, para promover segurança (RIFIOTIS, 1999).

A palavra violência designa um complexo conjunto de fenômenos, plural nas suas formas e significados. De acordo com Rifiotis (1999), a redução da violência a uma forma singular e negativa pode ser entendida como expressão de uma percepção social marcada pela prevalência da atitude racional e pelo desprezo da dimensão não-racional do comportamento humano. Segundo esse autor, essa redução do sentido de violência reflete o discurso da modernidade de grandes pensadores do século XIX, que acreditavam que o século seguinte seria marcado pelo progresso e pela razão (RIFIOTIS, 1999).

A Organização Mundial da Saúde (1996) define violência como o uso intencional da força física ou do poder, real ou potencial, contra si próprio, contra outras pessoas ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha grande possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação. Essa definição associa a intencionalidade à prática do ato, independente do resultado produzido. Também, permite considerar as formas de violência que não acarretam lesão ou morte, mas que oprimem as pessoas, as famílias, as comunidades e os sistemas de saúde como um todo (PINHEIRO; ALMEIDA, 2003, p. 16).

A pluralidade da violência torna-se visível quando se busca circunscrever seu campo semântico (RIFIOTIS, 1999). O termo está presente em nosso cotidiano de diversas formas e associado a diferentes temas. Falamos em violência no esporte, no trânsito, nas ruas, nas prisões. Em violência contra a mulher, contra a criança, contra a natureza, em rituais de sacrifício. física, psicológica, Consideramos violência simbólica, cognitiva. Associamos à violência as questões sobre precárias condições de vida, pobreza, desigualdades sociais e de poder, hierarquias, desigualdades sociais, tensões e intolerâncias, como a religiosa, e as situações de conflito em geral. O jogo de linguagens aproxima diferentes tipos de fenômenos, gerando uma teia discursiva cuja amplitude tem sido crescente (RIFIOTIS, 1999).

Além disso, é comum o discurso que leva a crer que tudo estaria "contaminado por esta peste", que precisa ser eliminada antes que se torne incontrolável e domine a tudo e a todos. Dizse, também, que "nunca foi assim" – os bailes funks, as gangs, os neo-nazistas, a polícia, os traficantes, os assaltantes, os chamados "meninos de rua", os assassinatos em família (RIFIOTIS, 1999, p.35).

Rifiotis (2006) observa, ainda, que as múltiplas faces da violência representam um espaço aparentemente vazio, no qual

o não-dito é moeda corrente. O discurso sobre a violência, portanto, não compreende apenas a fala, nem é consciente para quem o enuncia. Inclui também o não-dito ou o silenciado, um conjunto de enunciados, práticas e falas, que garantem a circulação das imagens sobre a própria violência. Observando que se trata de um campo complexo, o autor questiona como se poderia objetivar o discurso sobre a violência, uma vez que esta nem sempre é visível e se constitui como objeto em constante construção.

A violência é uma objetivação, uma espécie de significante sempre aberto para receber significados, e não uma invariante, um objeto natural. Ao invés de acreditar que existe algo como "a violência" em relação à qual "agressores" e "vítimas" se comportam, sugere-se que se mantenha a atenção às experiências, procurando ver como as coisas acontecem concretamente. Além disso, recomenda identificar quais práticas e discursos são postos em jogo, em cada contexto, pois é a partir deles que é construída a imagem do campo da violência (RIFIOTIS, 1999), por certo conjunto de sujeitos, em certo contexto. Assim, a violência compõe uma visão de mundo qualificada a partir da interpretação do sujeito, com base em valores firmados no decorrer de suas experiências relacionais. Algo que não é sempre visível (RIFIOTIS, 2006).

O Estado funciona como uma máquina de unificação, enquanto a violência e, em particular a guerra, atuaria no sentido inverso. A violência pode atuar como uma espécie de força dispersiva, voltada para a manutenção das diferenças, em contraponto à homogeneização que a centralidade dos poderes procura instaurar. A violência poderia também ser pensada nos aspectos que fazem dela um elemento instaurador de identidades locais (étnicas, culturais, etc) e da construção de subjetividades, por meio dos processos de socialização (RIFIOTIS, 2006).

Para Dahrendorf (1987), a violência como estratégia de sobrevivência, contra a sociedade desigual, a negação do Estado autoritário e as múltiplas manifestações cotidianas de

arbitrariedade e de impunidade contribuíram para a formação de uma cultura de impunidade e descrédito. Entre as consequências disso estão o medo, o sentimento de insegurança e a desconfiança nas instituições. De maneira complexa e talvez indesejada ou imprevista, segundo o autor, talvez o esforço em defesa dos projetos democráticos tenha levado a uma situação paradoxal: "Queríamos uma sociedade de cidadãos autônomos e criamos uma sociedade de seres amedrontados ou agressivos" (DAHRENDORF, 1987, p.13).

Isso contribui para o que chamamos de aceitabilidade da violência, no sentido de que as pessoas, diante do medo e da desconfiança, aceitam ou até clamam pelo uso da violência para supostamente se protegerem da violência. Conforme entrevista com o Tenente Coronel Duarte, da Polícia Militar e da Secretaria de Segurança Pública Polícia Militar de Santa Catarina, essa ambiguidade (ou paradoxo) presente entre os cidadãos se reflete nas expectativas sobre o trabalho dos policiais:

Na cabeça do sujeito, ele (o policial) está ali para salvar vidas. Ele está ali para preservar a vida. Porém, ele está ali para fazer a aplicação da lei. Então, na hora de você colocar na balança o que é mais importante, isso causa alguma confusão. As próprias pessoas, a sociedade civil de uma maneira geral, quer que a polícia acabe com o crime acabando com o criminoso [...] Quer dizer, as pessoas se esquecem do ser humano por trás do crime. Elas enxergam só o ato dele. Eles colam a pessoa ao ato e dizem: ali está o [problema / foco]. (informação verbal).

O policial é visto como um servidor público que está presente e que pode ajudar os cidadãos em diversas demandas cotidianas. O cidadão quer que o policial seja simpático e humano e, ao mesmo tempo, ele quer que o policial use a força, use a arma. Tanto o cidadão tem expectativas diferentes em

relação ao trabalho policial, quanto o policial por vezes assume papéis e maneiras de atuar muito diferentes, em um mesmo dia. Segundo o entrevistado, é muito difícil para uma mesma pessoa (o policial) ser capaz de ser gentil, dar informações etc, e, logo em seguida, combater e ficar diante de uma situação de alto risco, como uma troca de tiros, por exemplo.

As discussões sobre violência e como ela se expressa em nosso cotidiano são relevantes para ampliar a compreensão do tema e, assim, ampliar as possibilidades na construção de políticas de segurança pública, considerando a pluralidade da violência.

O reconhecimento da complexidade e das "objetivações" no tratamento do tema são relevantes na condução das políticas e ações, seja no sistema nacional, mais amplo, seja no contexto de cada comunidade.

Para isso, é fundamental que diversos atores participem dos debates e das ações, tanto no âmbito nacional como local. Conforme trataremos adiante, os Consegs podem ser espaços de debate que contribuem para ampliar a visão das pessoas em cada comunidade sobre violência e sobre o trabalho policial, assim como podem contribuir para que os policiais compreendam perspectivas sobre violência e segurança presentes em cada comunidade. O Diretor de Segurança Cidadã da SSP/SC, Tenente Coronel Duarte, afirma que tem observado, com sua experiência, que, a partir do momento que as pessoas começam a participar das reuniões dos Consegs, a visão delas sobre segurança pública tende a se modificar, e elas passam a compreender segurança pública como parte suas responsabilidades também. Segundo ele, "isso é o mais magnífico" (informação verbal).

2.4 POLÍCIA, ORGANIZAÇÕES POLICIAIS E MANDATO POLICIAL

Para Muniz e Proença Júnior (2014), definir "o que é polícia" é um desafio. Não há uma ciência social da polícia e do policiamento, sim trabalhos de ciências sociais sobre aspectos da polícia, do policiamento ou do trabalho policial. Autores contemporâneos influentes do campo dos estudos policiais não elaboraram uma teoria da polícia que buscasse dar conta do fenômeno policial. Optaram por abordar questões específicas acerca das práticas policiais. A construção de um entendimento conceitual robusto do que é polícia constitui uma chave fundamental para a compreensão dos desafios da segurança pública.

Esse entendimento conceitual contribui para compreender o que são relações de causalidade e o que são externalidades, auxiliando na definição dos limites e requisitos da ação policial. Para que essa arquitetura conceitual dê conta da realidade, é importante que se reconstrua empiricamente essa realidade, indo além dos casos particulares, assim emprestando inteligibilidade, especificidade e comparabilidade à diversidade dos contextos e fazeres policiais (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2014).

Muniz e Proença Júnior (2014) mencionam diversos autores que analisaram práticas policiais, sob diferentes perspectivas, entre as quais se destacam:

- o dilema entre lei e ordem como chave para compreender as práticas policiais nas sociedades democráticas;
- a análise das dinâmicas de poder pela caracterização de diferentes tipos ideais de coerção de inspiração weberiana nas interações entre policiais e público;
- a tensão constitutiva entre práticas ostensivas e investigativas como reveladora da natureza do trabalho policial;

- a teorização do policiamento ao longo da história, em busca de uma compreensão dos diversos mecanismos de regulação e controle social;
- as funções sociais da polícia, enfatizando o seu papel como um instrumento de dominação de classes;
- a síntese das práticas policiais com relação ao uso força, mostrando que uma teoria da polícia, ainda que útil, não é necessária para o entendimento da ação policial;
- a necessidade de construção de uma teoria de polícia;
- a utilidade de definições conceituais e aceitação das diversas metáforas discursivas nascidas das "teorias nativas" sobre a polícia como necessária diante da ausência de uma teoria propriamente dita.

Diversos trabalhos sobre o tema dialogam, de maneira direta ou indireta, com a proposta de Bittner (1974) de uma teoria de polícia, cujo centro é a conceituação do mandato policial (MUNIZ; PROENÇA JUNIOR, 2014). De acordo com Bittner, o conceito de polícia corresponde à proposição de que "a polícia, e apenas a polícia, está equipada, autorizada e é necessária para lidar com toda exigência em que possa ter que ser usada a força para enfrentá-la" (BITTNER, 1974 pg. 256). A polícia é equipada tanto em termos de equipamento quanto em termos de preparo para o exercício de seu mandato. É autorizada porque lhe são conferidos respaldo legal e consentimento social para policiar. Responde por qualquer exigência, qualquer situação de perturbação de um determinado *status quo* que corresponde, em termos amplos, à paz social.

Muniz e Proença Júnior (2006) reconhecem a existência de uma teoria de polícia, de Bittner (1974), e a desdobram, evidenciando as implicações do mandato do uso da força nos processos de regulação social, a partir da análise dos experimentos de patrulha em Kansas City e Newark e das greves policiais no Brasil. Brouder (2010) propõe-se a circunscrever os elementos essenciais rumo a uma teoria do policiamento

assentada sobre a diversidade de práticas em rede dos "agentes de policiamento" públicos e privados.

No Brasil, assim como no mundo em geral, o papel das organizações policiais ou o que faz a polícia é um tema muito discutido na atualidade. De acordo com Marcineiro (2009), de maneira geral, os princípios que ainda hoje norteiam o trabalho da polícia foram desenvolvidos na Inglaterra, em 1829, pelo Primeiro Ministro *Sir* Roberto Peel. São eles:

- A polícia deve ser estável, eficaz e organizada [...], sob o controle do governo;
- A missão básica para a polícia existir é prevenir o crime e a desordem. A capacidade de a polícia realizar suas obrigações depende da aprovação pública de suas ações;
- A polícia necessita realizar segurança com o desejo de cooperação da comunidade, na observância da lei, para ser capaz de realizar seu trabalho com confiança e respeito do público;
- O uso da força pela polícia é necessário para manutenção da segurança, devendo agir em obediência à lei, para a restauração da ordem, e só usá-la quando a persuasão, conselho e advertência forem insuficientes;
- A polícia visa à preservação da ordem pública em benefício do bem comum, fornecendo informações à opinião pública e demonstrando ser imparcial no cumprimento da lei.

Desde sua fundação, a polícia é a organização instituída para a manutenção da ordem social, servindo para dar proteção e segurança para todos os cidadãos. Mas os acontecimentos ao longo dos anos demonstraram que a polícia não desenvolve apenas o que está escrito como característica da função policial. As organizações policiais também serviram e servem como instrumentos de dominação a serviço do Estado (MARCINEIRO, 2009).

No Brasil, o governo federal, por intermédio do Ministério da Justiça, tem promovido ações que incentivam os estados a fomentar discussões a respeito de novas formas de se combater e se prevenir o crime, incluindo a discussão sobre o papel das polícias. Entre essas ações está o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), que foi lançado em 2007 e reiterava o paradigma normativo do Plano Nacional de Segurança Pública de 2003. No contexto desse programa, a materialização da participação social como elemento central acontece com a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública e a posterior reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública (FERNANDES, 2011).

O estado de Santa Catarina começou a fazer parte do Pronasci no ano de 2010. Foi um dos últimos estados a aderir ao Programa. Porém, antes disso já atuava na capacitação de seus profissionais e implementava algumas das diretrizes fomentadas pelo Programa. Uma dessas ações, que começou antes mesmo da adesão ao Pronasci, é o desenvolvimento da filosofia da Polícia Comunitária, que tem como base a relação de confiança entre polícia e comunidade para que juntas possam identificar, eleger e buscar resolver os problemas locais, trabalhando de forma a prevenir os conflitos (FERNANDES, 2011).

A filosofia da Polícia Comunitária considera a complexidade e a abrangência da atividade policial, incentivando a construção de novas formas de atuação da polícia, incluindo o foco em prevenção, para além do combate aos crimes (FERNANDES, 2011).

Apenas alguns municípios do Estado têm estabelecido essa nova filosofia policial, já que, para o seu desenvolvimento, as comunidades têm de se organizar, formar uma Comissão e buscar na coordenação do programa no estado informações sobre o processo de implementação de um novo modelo de policiamento.

De acordo com Broudier (1997) no livro "Como reconhecer um bom policiamento?", pesquisadores sobre polícia comunitária questionam: qual o mandato das polícias e o que a comunidade espera da polícia? Ou seja, qual o mandato que a sociedade dá às polícias? Sabe-se que a comunidade quer um

serviço e quer um produto, mas será que a sociedade sabe qual é esse produto? Acabar com o crime, por exemplo, não é um produto nem um serviço.

A plenitude do mandato policial, segundo Bittner (1974), é estabelecida delimitando o que a polícia é, ou seja, a integralidade do trabalho policial pode ser reconstituída dando conta de duas dimensões empíricas: o que se espera que a polícia faça e o que ela de fato faz. Deve-se identificar o uso potencial e concreto da força como atributo comum que articula as expectativas sociais em tudo que a polícia é chamada a fazer e o conteúdo substantivo de tudo que a polícia faz.

Como a polícia está autorizada a usar a força e se espera que ela o faça sempre que isso seja necessário, esta usualmente é chamada a atuar quando "algo que não deveria estar acontecendo está acontecendo e alguém deve fazer algo a respeito agora" (BITTNER, 1974, p. 249). Isso revela porque a polícia pode atender a emergências, respaldar a lei, sustentar a ordem pública, preservar a paz social, ou desempenhar quaisquer outras funções sociais, de forma reativa ou preventiva. Ou seja, as polícias executam as mais diversas formas ou padrões de policiamento. Enfim, a polícia é chamada a atuar, e atua, em todas as situações em que a força possa ser útil (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2014). Mas também pode ser chamada para prevenir, esclarecer e articular soluções para problemas coletivos.

Muniz e Proença Júnior (2014) observam que as transformações sociais ao longo do tempo, como as ampliações dos direitos civis e constitucionais, ao contrário do que se poderia imaginar, potencializam o mandato policial e as ações policiais, fazendo surgir novas funções e atribuições para as polícias, com consentimento social.

A natureza política do exercício do mandato policial é enfatizada por Muniz e Proença Júnior (2014). Segundo estes autores, a polícia é o instrumento legal e legítimo de respaldo pela força dos termos do contrato social de uma determinada

comunidade política. Essa autorização socialmente conferida para o uso da força pela polícia é objeto de constante negociação entre as distintas expressões de ordem que conformam a realidade social. Ainda que os seus contornos estejam dados por um consentimento prévio, oriundo do pacto social operado numa dada forma de governança, essa autorização é sempre processual. Ou seja, é resultante do embate continuado entre os múltiplos campos e dinâmicas políticas de legitimação do mandato policial, os quais se alimentam das representações dos diversos grupos sociais acerca da polícia e da lógica em uso do fazer policial.

A autorização da polícia para vigiar, investigar, e usar de força para produzir obediência se encontra, ela mesma, sob o controle coletivo, submetida à aprovação dos olhares dos atores sociais (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2014), o que requer transparência, controle e accountability. Portanto, o exercício do mandato policial, ou seja, a produção consentida de obediência respaldada pelo uso policial da força, tem limites, seja em termos de sua aplicação, seja em termos do alcance das soluções que pode impor.

O conceito de polícia, na teoria, se constitui como sendo quem responde pelo mandato do uso da força com consentimento social, sob o império da lei em uma comunidade política, por exemplo, pela Constituição. Porém, na prática, dentro das comunidades, esse conceito pode sofrer outros entendimentos acerca da realidade policial, conforme as vivências locais. Isso traz consequências nas definições dos limites do mandato policial a ponto de definir até onde a ação policial pode chegar, ou ainda, nem ser acionada (MUNIZ; PROENCA JÚNIOR, 2014).

A legitimidade do mandato policial pela comunidade depende do que a polícia representa para ela e as expectativas sobre o que a polícia deve ser e é, ou seja, podemos perceber as variações do mandato conferido à polícia, por meio da confiança e da credibilidade social, que de acordo com Muniz e Proença Júnior (2014, p. 494) é:

Uma expressão instrumental do imaginário social sobre quem exerce o mandato policial e sintetiza as percepções de que a polícia virá se chamada, se fará presente, ofertando soluções aceitáveis naquelas situações em que se consente e deseja que a polícia se apresente como uma alternativa necessária. Corresponde à percepção de que a polícia é capaz de cumprir o seu mandato. Respondendo em cada situação vivida e no conjunto de todas as interações com a sociedade, ao que a polícia é ou deve ser tanto quanto aos "por que" e "para que" e "como" fazer polícia.

Chamar ou não a polícia, aceitar ou não o que ela propõe, acreditar ou não no que ela faz, diz que faz, informa ou sugere, depende muito da credibilidade policial. Quando a perda de credibilidade leva à recusa da solução policial, sua presença em determinados territórios, em certas comunidades pode até ser inviabilizada. Para Muniz e Proença (2014), quando se perde a credibilidade não tem porque chamar mais a polícia ou contar com ela, podendo mesmo vir a resistir ativamente às soluções ou, até, à presença policial. Qualquer alternativa de resolução de conflitos, violenta ou não, ilegal ou particularizada, passa a ser preferível ao envolvimento da polícia. Nesses casos, a polícia passa a ser percebida como invasora, uma força de ocupação ilegítima, ainda que legalmente respaldada. Nesse contexto, a polícia se vê diante da situação de ser percebida como instrumento de opressão.

O mandato policial fica comprometido quando a credibilidade chega a esse ponto e a partir disso a polícia perde também a capacidade de agir preventivamente, repressivamente e, menos ainda, em conjunto com associações e conselhos. Isso porque a comunidade só percebe aspectos negativos

relacionadas ao mandato da polícia e ela passa a ser reconhecida como um representante do Estado que a população não consegue mais considerar necessário.

No Brasil, diversos fatores têm contribuído para o questionamento da legitimidade das polícias, o que varia muito de um estado para outro, de uma comunidade para outra. Em termos gerais, no país, pesquisa coordenada por Soares (2009) revelou que os agentes da segurança pública apontam a ausência da participação da sociedade civil e dos movimentos sociais nas políticas de segurança pública como algo negativo. Eles também reconhecem a falência do modelo de gestão vigente e aprovam o processo de desmilitarização das instituições policiais. Além disso, a pesquisa verificou a falta de confiança mútua entre as instituições de segurança e a sociedade civil, na percepção desses profissionais.

Uma das alternativas para enfrentar o cenário que leva a essas percepções é o desenvolvimento da polícia comunitária e da filosofia do policiamento comunitário, que abordaremos a seguir.

2.5 POLÍCIA COMUNITÁRIA E POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

Polícia comunitária engloba uma nova filosofia de trabalho, na qual polícia e comunidade se unem para discutir e resolver problemas locais relacionados ao crime, à desordem e à decadência de certo território, geralmente um bairro (MARCINEIRO, 2001). O conceito de polícia comunitária, de acordo com Trojanowicz e Bucqueroux (1994, pg. 5), é "uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia". Esta parceria está assentada na premissa de que polícia e comunidade podem e devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas de segurança pública, desordem e medo do crime, a fim de melhorar a qualidade de vida local.

Marcineiro (2009) defende que polícia comunitária é uma filosofia e como tal não pode ser implantada como um programa, mas sim como um conjunto de ideias a ser debatido, praticado e incorporado cotidianamente no trabalho dos policiais, de forma que avancem progressivamente nessa filosofia.

Já policiamento comunitário se refere à presença de policiais de maneira mais próxima da comunidade, interagindo com esta, conhecendo os problemas locais e contribuindo para resolvê-los. Isto não quer dizer que o policial comunitário seja o responsável pela resolução de todos os problemas de segurança pública existentes na comunidade, inclusive porque muitos dos problemas identificados como sendo relativos à segurança pública em uma comunidade não têm ligação com o trabalho policial (SKOGAN, 2008).

Alguns países adotam outras nomenclaturas para polícia comunitária, tais como: polícia interativa, polícia cidadã e polícia de proximidade. Nomes estes que guardam princípios comuns e traduzem uma forma de aproximar polícia e sociedade, gerando participação social e segurança (SKOGAN, 2008).

Essa articulação entre policiais e comunidade ocorre principalmente por meio de um Conselho Comunitário de Segurança. Os Consegs podem ser vistos como uma ferramenta que agrega comunidade e forças policiais, o que não significa que a comunidade passará ordens à polícia ou que arrecadará dinheiro para trocar pneus de viaturas, construir ou reformar postos policiais ou delegacias (SKOGAN, 2008). Significa, sim, aproximar polícia e comunidade e fazer com que a comunidade possa promover projetos voltados à melhoria de sua própria segurança.

Policiamento comunitário tem sido apontado como caminho importante de solução para os problemas verificados na prestação do serviço policial e, por isso, segundo Skogan (2008), "policiamento comunitário" se tornou uma expressão de uso

obrigatório por qualquer organização policial que se pretende moderna.

Ainda de acordo com Skogan (2008), apenas podem ser classificadas como policiamento comunitário as iniciativas que são estruturadas com base na descentralização dos processos de tomada de decisão, os quais passam para as mãos dos policiais de linha de frente em vez de ficarem a cargo de seus comandantes; na colaboração da comunidade no mapeamento dos problemas e na definição das questões prioritárias a serem atendidas pela ação policial; na definição de estratégias de ação por meio do emprego da metodologia de solução de problemas.

Em função dessas características, o policiamento comunitário não pode ser entendido como um programa ou uma estratégia, sim como um processo de reforma organizacional da polícia, visto que envolve mudança na estruturação da agência, nos fluxos dos processos decisórios e na natureza dos mecanismos utilizados para diagnóstico dos problemas que suscitam intervenção policial.

Se, do ponto de vista doutrinário, existe consenso sobre o que é policiamento comunitário, não se pode dizer o mesmo sobre as iniciativas categorizadas dessa forma pelas próprias organizações policiais. Diversas pesquisas realizadas sobre o tema indicam que as iniciativas classificadas como policiamento comunitário variam substantivamente. Isso se dá, em parte, porque o termo abrange desde mudanças na estrutura da polícia até iniciativas como "vizinhanças seguras", nas quais os vizinhos procuram supervisionar as atividades que têm lugar no bairro de modo mais direto, acionando a polícia quando necessário (RIBEIRO, 2014).

O surgimento do policiamento comunitário costuma ser atribuído aos experimentos conduzidos pelas polícias estadunidenses ao longo de quarenta anos (1950-1990) a fim de aumentar a efetividade da ação policial, tanto na prevenção do crime, como na redução da percepção de insegurança e no aumento da confiança nas organizações policiais. Esses

experimentos iniciaram-se visando responder às críticas que a população fazia às organizações policiais, as quais estavam dominadas pelo "modelo profissional", que enfatiza o respeito aos regulamentos previamente estabelecidos como fonte de ação, a hierarquia como metodologia de tomada de decisão e a distância do policial em relação à comunidade policiada para evitar cooptação política da polícia (RIBEIRO, 2014).

Policiamento comunitário foi sendo progressivamente constituído como modelo, por meio de experiências de polícias de várias partes do mundo que se reestruturaram para constituir equipes de policiamento de referência, sensibilizar a comunidade para o problema do crime, envolver a comunidade no desenvolvimento de iniciativa de prevenção ao crime, levar a polícia a atuar sobre as causas do crime (e não somente sobre sua ocorrência) e na redução do sentimento de insegurança, para além da própria criminalidade (RIBEIRO, 2014).

De maneira geral, é consenso que policiamento comunitário não pode ser definido pelas suas atividades, sim pelas estratégias realizadas pela organização policial para adaptar o modelo profissional às características do ambiente em que a polícia atua. Por isso, descentralização, envolvimento com a comunidade e foco na solução de problemas são características essenciais do modelo de policiamento comunitário, fatores imprescindíveis à sua institucionalização (RIBEIRO, 2014).

Na opinião de Ribeiro (2014), a implementação do modelo de policiamento comunitário tende a ser bem-sucedida em países de democracia institucionalizada, nos quais a cultura cívica se encontra sedimentada. Já em países que se recuperam de guerras ou ditaduras, a institucionalização do modelo tende a ser dificultada. Além do contexto, obstáculos relativos à própria natureza da organização e do serviço policial dificultam a institucionalização do policiamento comunitário (RIBEIRO, 2014).

Um dos primeiros óbices é a dificuldade em transformar conceitos abstratos em ações, em práticas. Um segundo ponto que pode inviabilizar a institucionalização do policiamento comunitário são os usos inadequados do alto grau de discricionariedade para a ação. Um terceiro problema diz respeito à dificuldade de engajamento da população com a polícia, especialmente em comunidades nas quais a ação da polícia é percebida como arrogante e brutal e, portanto, indesejada (RIBEIRO, 2014).

Cabe também conspirar os desafios de financiamento, uma vez que o modelo de policiamento comunitário não substitui o modelo profissional, mas a ele se acopla, usualmente fazendo crescer as despesas das organizações policiais (RIBEIRO, 2014). Segundo Skogan (2008), nos Estados Unidos, a sustentabilidade desse modelo está condicionada à vigência da Lei Federal de Contenção do Crime Violento de 1994, que destina bilhões para iniciativas desse tipo. Contudo, esses fenômenos parecem indicar a necessidade de condução de novos experimentos que sejam capazes de melhorar o serviço policial sem sobrecarregar governo, policiais e comunidades (RIBEIRO, 2014).

2.5.1 Polícia Comunitária e Policiamento Comunitário em Santa Catarina

No estado de Santa Catarina, assim como nos demais estados brasileiros, originalmente foi adotado o modelo anglosaxônico de polícia. Policiais civis e militares tradicionalmente se orientam pela doutrina de polícia importada dos Estados Unidos (MARCINEIRO; PACHECO, 2005).

As discussões sobre a implantação da filosofia de polícia comunitária em Santa Catarina iniciam no ano de 1995, quando foi formada uma equipe que reunida trouxe aos debates "[...] que a polícia deveria ser menos "policialesca" e mais construtora de segurança, em parceria com a comunidade" (MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 14).

Assim, foi adotado em Santa Catarina o Programa da Segurança Interativa. Sua filosofia e estratégia organizacional se baseavam no trabalho conjunto entre polícia militar e comunidade, os quais deveriam atuar juntos de forma a identificar, a priorizar e a resolver os problemas de segurança pública (MARCINEIRO, 2001). Foram estabelecidos 72 projetos-piloto, além de cursos, oferecidos em parceria com o Instituto para Gestão de Tecnologia e Informação (IGTI) da UFSC, para capacitar os policiais envolvidos no Programa. A formação abrangia o conhecimento dos temas relativos à filosofia da segurança interativa, ao relacionamento interpessoal e comunicação, à interação comunitária, à liderança e à motivação (MARCINEIRO, 2001).

Aliados ao Programa Segurança Interativa, foram criados Conselhos de Lideranças Comunitárias (CLICs), nos quais "[...] as comunidades se reuniam juntamente com a Polícia Militar para discutir as melhores formas de resolver os problemas de segurança da comunidade" (MARCINEIRO, 2009, p. 53).

Marcineiro (2009) esclarece que, à época, já existiam os chamados CONSEGs; porém, estes eram diferentes do modelo que temos hoje, pois eram ligados ao município, existindo apenas um por município. Já os CLICs eram ligados às comunidades, o que agilizava o processo de interação entre a polícia e a comunidade. A avaliação do Programa evidenciou alguns equívocos na implementação, entre eles a ausência da Polícia Civil. Além disso, mostrou que a implementação de um novo programa em uma comunidade não depende apenas da vontade de quem está no poder, depende também da vontade local.

Duarte (2004, p. 41) esclarece que o relativo insucesso do Programa se deveu ao fato de que foi implantado "[...] como um programa sazonal, recebido como mais um dentre os inúmeros existentes", não como uma filosofia de trabalho, uma

mudança comportamental na esfera profissional e na relação com a comunidade.

O Programa Segurança Interativa durou até o final do ano de 1998, quando ocorreu a mudança de governo no Estado.

A partir do ano 2000, a filosofia da polícia comunitária passou a ser adotada em Santa Catarina, a partir de proposta da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), que sugeria que as polícias passassem do modelo reativo para o modelo proativo. A respeito dessa origem, a Delegada da Polícia Civil e gerente de ações institucionais da Secretaria de Segurança Pública de SC, comenta que muitos estados aderiram a essa filosofia, incentivada pela Senasp na época do governo FHC, em função dos recursos que eram liberados pautados nessa filosofia (Informação verbal)².

Além dos incentivos institucionais e financeiros da Senasp, o envolvimento do atual coronel da reserva Nazareno Marcinero e da delegada Sandra Mara Pereira foi relevante para trazer a filosofia de polícia comunitária para o estado, em 2001.

Seguindo o exemplo do governo federal, que havia editado um Plano Nacional de Segurança, Santa Catarina lançou, em 2001, um Plano Estadual de Segurança Pública, buscando soluções para o crescente problema da criminalidade no estado (DUARTE, 2004). Entre as ações previstas, estava a qualificação oferecida a profissionais de segurança na área de polícia comunitária. Foram formados mais de três mil profissionais das Polícias Federal, Rodoviária Federal, Militar e Civil, o que contribuiu para que essa filosofia ganhasse espaço na atuação dos policiais catarinenses. Com essa difusão, a comunidade também passou a se interessar por polícia comunitária. Com a criação dos CONSEGs, diversas comunidades se organizaram e, em conjunto com a polícia,

Entrevista com a Delegada de Polícia Civil e Gerente de Ações Institucionais da Secretaria de Segurança Pública do Estado de Santa Catarina, Vanessa Oliveira, realizada no dia 09 de junho de 2015.

passaram a identificar, priorizar e buscar resolver os problemas (DUARTE, 2004).

Desde então, Santa Catarina vem avançando no sentido do policiamento comunitário, ampliando os espaços de discussão sobre o tema, incluindo nos currículos de formação policial uma disciplina sobre polícia comunitária e apoiando os CONSEGs (MARCINEIRO, 2009).

2.6 CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA EM SANTA CATARINA

Os CONSEGs são espaços de articulação entre comunidades e órgãos estatais de segurança afinados com a filosofia de policiamento comunitário, que se baseia na interação entre as polícias, a sociedade e outras instituições públicas e privadas na busca por soluções de problemas referentes à segurança pública. Os Conselhos são formados por representantes da população e por representantes da autoridade policial civil e militar, com o objetivo unir a polícia e a comunidade para que trabalhem juntas no âmbito da segurança pública (FERNANDES, 2011).

Assim como outros conselhos existentes no arcabouço institucional brasileiro, pode-se dizer que os CONSEGs constituem uma forma híbrida de participação, situando-se, por um lado, no contexto das instituições oficiais e, por outro, mantendo a vinculação com as bases da sociedade que representam (STRECK e ADAMS, 2006). No Brasil, os conselhos gestores de políticas públicas foram instituídos na Constituição Federal de 1988. Embora alguns deles já existissem anteriormente, a partir da CF/88, os conselhos se disseminaram nas várias áreas e esferas de governo, notadamente nas áreas de saúde, educação e assistência social, entre outras.

Como instâncias consultivas ou deliberativas, os conselhos constituem-se como canais permanentes de diálogo entre o Estado e a população na formulação e no

acompanhamento de políticas públicas, potencialmente permitindo um entendimento mais aprofundado das demandas sociais e um controle social das atividades estatais. Esse tipo de estrutura alcançou também a área de segurança pública (FERNANDES, 2011), com suas características peculiares em cada estado.

A criação dos primeiros conselhos comunitários de segurança ocorreu nos anos de 1982 e 1983, nas cidades de Londrina e de Maringá, no estado do Paraná. Em 1985, foi a vez de São Paulo, que neste período contou com apoio expressivo dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada, um dos marcos da busca pela democratização da política de segurança do governo Franco Montoro (GALDEANO, 2009).

No Estado de Santa Catarina, o modelo de policiamento comunitário começou a ser desenvolvido no ano de 2001 por meio do Decreto Estadual n. 2.136, de 12 de março de 2001, que autoriza a criação de Conselhos Comunitários de Segurança e dá outras providências, e pela Resolução SSP nº 001/2001, de 06 de julho de 2001. Esta Resolução aprova o Regulamento dos Conselhos Comunitários de Segurança, definindo detalhes de seu funcionamento, as funções do presidente do Conseg e do policial, entre outros.

Atualmente, existem 339 Consegs formalmente constituídos em Santa Catarina, dos quais 200 são considerados ativos (Polícia Comunitária, 2015), sendo um deles o Conseg do bairro Carianos, o de número 109, sobre o qual detalharemos mais adiante. No esforço de agir dentro dessa nova proposta de trabalho, o Estado vem conquistando e conscientizando tanto policiais quanto comunidades sobre a importância de participarem juntos na prevenção de conflitos, aumentando, desse modo, o sentimento de segurança.

Segundo Duarte (2008), a ideia do Conseg em Santa Catarina surgiu para criar um espaço no qual todos poderiam se reunir e pensar estratégias de enfrentamento dos problemas de segurança, tranquilidade e insalubridade da comunidade,

orientados pela filosofia de polícia comunitária. Lembrando que esta se baseia na proposta de que órgãos de segurança e comunidade trabalhem juntos para identificar, priorizar e resolver problemas de desordem, violência, crimes e desastres, visando melhorar a qualidade geral da vida na área.

Nos Consegs, as questões usualmente são levadas para as reuniões por integrantes da comunidade para que os seus membros possam discuti-las, adotar as providências que lhes cabe para a solução dos problemas ou encaminhar a quem possa resolvê-las para, posteriormente, apresentar os resultados das ações (FERNANDES, 2011). O caráter do Conseg, nesse sentido, é fundamentalmente consultivo e não deliberativo, o que corresponde a um nível mais básico da ação e da participação cidadã.

Beato Filho (2001) ressalta que o principal objetivo dos Consegs é desenvolver programas de prevenção da criminalidade com a participação da comunidade, que cumpre a função de planejar junto com a polícia as estratégias de policiamento e programas de prevenção adequados às necessidades da população da sua área. Rolim (2006, p. 70), ao tratar do policiamento e a segurança pública no século XXI, refere que "de fato, uma comunidade relativamente organizada e disposta a agir em prol de sua própria segurança pode fazer muito, evitando a prática de vários crimes".

Os programas de prevenção podem compreender desde reuniões mensais, nas quais são ouvidas as queixas da comunidade para se tentar resolvê-las, até o desenvolvimento de projetos voltados à prevenção de delitos e à redução de riscos, como exemplo: programas de instrução e campanhas educativas que fortaleçam os vínculos comunitários com as organizações policiais. Neste caso, há um grau maior de engajamento da comunidade na solução dos problemas, sempre em interação com as forças policiais (FERNANDES, 2011).

Os Conselhos também têm por finalidade tomar conhecimento e discutir os problemas das localidades em sua

área de abrangência. Isso se dá pela participação dos moradores e de demais usuários dos serviços policiais. Com o diagnóstico contando com a participação de todos e possuindo maior precisão, ele possibilita o desenvolvimento de ações importantes como as que visam ao controle da violência e da criminalidade. Possibilita, também, que os responsáveis pelas ações policiais da região em foco discutam os problemas encontrados, o que ajuda no estabelecimento de prioridades. Afora estas possibilidades, o diagnóstico em questão permite a detecção de deficiências de ordem material relacionadas a viaturas, a armamentos e aos demais equipamentos (FERNANDES, 2011).

Nas reuniões, almeja-se que a comunidade vislumbre com mais clareza o papel das várias instituições que podem se integrar em busca do controle da violência e da criminalidade. Essas reuniões devem priorizar o tema da segurança pública em suas discussões de forma a facilitar o entendimento da comunidade e, assim, promover a participação de todos (FERNANDES, 2011).

motivações para participação As a comunidade nos Conselhos são as mais diversas. Vão desde os interesses econômicos do bairro até o engajamento por melhorias de segurança, identificou Zavataro (2007), ao pesquisar sobre os Consegs em Curitiba. Apesar do baixo grau de participação comunitária nas reuniões dos Consegs, conforme Zavataro (2007), os que delas participam acreditam que esse é um caminho para a solução dos conflitos dentro da comunidade, o Conselho um importante considerando espaco intermediação entre polícia e comunidade.

A criação de um Conseg objetiva ajudar a prevenir ou reagir a problemas relacionados à insegurança das pessoas na comunidade, mesmo em locais onde os problemas de segurança pública não são considerados alarmantes. Entretanto, sua criação muitas vezes ocorre quando uma comunidade está assustada com os níveis de desordem, violências, crimes e desastres. O que não seria necessário para justificar a criação de um Conseg, pois

este é uma ferramenta de exercício da cidadania e de engajamento das pessoas na construção de qualidade de vida. Sua atuação ultrapassa, muitas vezes, a preocupação específica com segurança pública, evidenciando que este tema se liga a várias outras questões da vida comunitária, como saúde, relações sociais e convívio no espaço público (FERNANDES, 2011).

Os Consegs se ligam ao sistema de segurança pública, cujas características se orientam por uma estrutura institucional definida pela legislação e políticas governamentais, mas sua orientação também é influenciada por fatores contextuais. Em Santa Catarina, nos últimos anos, em função principalmente das ondas de ataques e atentados que ocorreram no estado, se reforçou uma visão mais tradicional de polícia, aquela historicamente mais reativa e repressiva. Houve aumento de investimentos nos chamados serviços de inteligência, além de crescimento de parcerias entre os órgãos de inteligência que não fazem parte diretamente do Sistema da Secretaria de Segurança Pública de Santa Catarina, como o Exército e o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO), por exemplo. Isso mostra que, em diferentes momentos, pode ser reforçada uma visão mais tradicional de polícia ou uma visão de polícia comunitária, a depender de fatos e valores em cada contexto (FERNANDES, 2011).

Ao mesmo tempo, alguns dos Consegs em Santa Catarina tem se destacado por suas ações e resultados. Um exemplo é o Conseg 274 Cambirela, no município de Palhoça, criado de acordo com o Decreto 2.136 de 12 de março de 2001, conforme a "Carta Constitutiva" expedida em 23 de abril de 2008, que se destaca por suas ações comunitárias e de resgate de espaços públicos. Outro Conseg destacado é o 328, do Centro de Florianópolis, que se destaca por suas ações relacionadas aos moradores de rua, principal problema identificado pela utilização do método "SARA" (Scanning, Analysis, Response, Assessment), em português conhecido como "IARA"

(Identificação, análise, resposta, avaliação) de Policiamento Orientado ao Problema (POP).

Um dos aspectos importantes na atuação dos Consegs, como se vê no caso do Conseg Centro, de Florianópolis e no Conseg Cambirela, de Palhoça, é a produção de informações sobre os problemas do bairro e o uso dessas informações para aprimorar a segurança. A partir das informações levantadas no Conseg Centro, por exemplo, iniciou-se uma série de atividades em parceria com diversos órgãos públicos e privados para tratar da questão dos moradores de rua. Por meio dos Consegs, a comunidade também tem oportunidade de obter informações e até mudar suas concepções sobre um problema, ao aproximar-se dele e aprender sobre suas várias interpretações e modos de lidar com o mesmo.

Para a criação de um Conseg em uma localidade, é necessário identificar e reunir lideranças locais e pessoas interessadas em formar um Conselho, com o objetivo de atuar e de buscar a parceria com a coordenação da Polícia Comunitária. Esta, representada pela Secretaria de Segurança Pública, costuma explanar ao grupo interessado sobre o programa e realizar uma palestra explicativa na comunidade, discutindo em seguida a proposta de trabalho. Sendo o programa aceito pela comunidade, o Conselho elabora uma ata constando a criação de uma diretoria eleita pela comunidade. A ata deve especificar as ações a serem tomadas pela diretoria e conter a assinatura dos presentes. Realizada essa etapa, a diretoria deve elaborar um estatuto-padrão, com o modelo fornecido pela Coordenação da Polícia Comunitária. É necessário que a Coordenação avalie o estatuto e emita uma carta Constitutiva. Após a aprovação do Estatuto, a carta é expedida autorizando legalmente o funcionamento do Conseg. Toda a documentação deve ser registrada em cartório.

Duarte (2008), detalha esses passos para a criação de um Conseg, os quais, segundo ele, devem ser cuidadosamente observados:

- 1. **Iniciativa de implantação**: a ideia de implantação de um Conseg deve nascer naturalmente dentro da comunidade, muitas vezes, motivada pelas próprias agências policiais locais ou por lideranças comunitárias.
- 2. Reunião com a comunidade: a iniciativa de implantação de um Conseg na comunidade deve ser compartilhada com moradores, lideranças locais e empresários, pois será necessário o apoio de todos para que ele possa funcionar e representar os interesses da coletividade. A ideia deve contar, também, com o apoio das polícias militar e civil, porque o Conselho necessitará do apoio de pelo menos um representante de cada instituição policial. As polícias deverão ser convidadas para participar da reunião. É importante que, antes de iniciar as reuniões para criação de um Conseg, seja consultado o comandante local da polícia militar e o chefe local da polícia civil, para viabilizar a participação dessas instituições.
- 3. Identificação das lideranças comunitárias: após o surgimento da ideia de formação de um Conseg, é necessário que as lideranças locais sejam identificadas. Isto pode ocorrer em uma reunião comunitária em que se busque congregar o maior número possível de pessoas.
- 4. Palestra sobre o funcionamento de um Conseg: essa palestra pode ser ministrada por policiais treinados na filosofia da polícia comunitária. Caso não haja policiais na região habilitados para tal atividade, a Coordenadoria Estadual de Polícia Comunitária pode designar palestrantes mediante contato com seu coordenador. Na palestra, são abordados temas relacionados à necessidade de organização e participação comunitária e de como estruturar um Conseg. Costumam ser mostrados exemplos de projetos de sucesso de outros Consegs na prevenção da desordem, da violência e do crime. A reunião serve para despertar o interesse do público pela participação ativa na preservação da ordem pública,

- especialmente no que tange às ações de segurança pública, e motivar os presentes para a criação do Conseg.
- 5. Escolha da diretoria provisória: depois da primeira reunião, é marcada uma segunda, para a escolha de uma diretoria provisória para o Conseg. Os policiais são convidados para essa nova reunião, pois na nominata da diretoria provisória devem estar contemplados os nomes dos policiais Membros Natos. A escolha dos cargos deve ser feita de forma democrática, possibilitando uma ampla participação do público presente na escolha de seus representantes. Pode haver chapas para concorrer aos cargos estabelecidos na diretoria e, de preferência, com pessoas que não possuam nenhum tipo de vínculo político-partidário.
- 6. **Criação do estatuto**: depois de escolhida a diretoria para gerenciar provisoriamente o Conseg, é necessária a formação do Regimento do Conselho. Um modelo de regimento pode ser obtido junto à coordenação estadual dos Consegs, o qual pode ser adaptado ao contexto de cada comunidade.
- 7. Encaminhamento do regimento para análise: uma vez criado o regimento o mesmo deve ser encaminhado para a Coordenação Estadual dos Consegs, por email ou pelos Correiors, para análise. A equipe da coordenação analisa o documento e verifica se está de acordo com o modelo proposto e se não existe alguma cláusula que possa estar em desacordo com o regulamento dos Consegs. Caso exista algum tópico ou parágrafo em desacordo, o mesmo é devolvido para ajustes e deve ser reencaminhado à Coordenação depois de efetuadas as correções apontadas.
- 8. Assinatura do Termo de Serviço Voluntário: cada membro da diretoria deve preencher e assinar um Termo de Serviço Voluntário, cujo modelo está disponível no site da Polícia Comunitária. No Termo, confirma-se que o membro da diretoria tem consciência do compromisso que está assumindo perante a comunidade e de que não receberá qualquer tipo de pagamento por isso. Esse termo, preenchido

- e assinado, deve ser encaminhado à Coordenação Estadual dos Consegs.
- 9. Posse da diretoria provisória: estando o regimento de acordo com a legislação vigente e os cargos devidamente ocupados, além de informações de endereço (para correspondência, número de telefone e e-mail), é marcada em comum acordo entre a Coordenação Estadual e o Conseg uma solenidade de posse da diretoria provisória, quando é feita a entrega oficial da Carta Constitutiva do Conseg. Cada membro da diretoria recebe um botton que o identifica como participante da diretoria. A Carta Constitutiva é um documento assinado pelo Secretário Estadual de Segurança Pública, pelo Comandante-Geral da Polícia Militar e pelo Delegado Geral da Polícia Civil. Tem por objetivo autorizar formalmente o funcionamento dos Conselhos Comunitários de Segurança.

Embora esses sejam os passos recomendados, o diretor de segurança cidadã, Tenente Coronel Duarte, observa que não é necessário haver uma estrutura comunitária organizada na forma de um Conseg para se fazer policiamento comunitário. O que é preciso é ter a disponibilidade da comunidade para discutir questões de segurança pública. "Você não precisa dessa estrutura formal criada, o que você precisa é de um grupo de pessoas que represente a comunidade, ou seja, disposto a discutir questões de segurança pública" (informação verbal)³.

Ainda conforme o entrevistado, as próprias polícias algumas vezes tomam a iniciativa de criar essa estrutura na comunidade, estimulando um fórum de discussão sobre as questões de segurança pública, a troca de informações e a legitimação do trabalho policial. Sempre orientando que conselho comunitário de segurança não é banco de denúncias:

-

³ Entrevista com o Diretor de Segurança Cidadã da Secretaria de Segurança Pública do Estado de Santa Catarina, Ten Cel Duarte, realizada no dia 26 de Setembro de 2014.

"[...] ou seja, não é para as pessoas se reunirem, levantarem a mão e denunciarem. É para as pessoas irem lá discutir segurança pública, discutir questões que incomodam as comunidades e discutir formas de ação".

De acordo com a Delegada Vanessa Oliveira, a preocupação, desde 2001, era a de que os conselhos não virassem palco para político A ou B e que não se tornassem associação. Tornando-se associações, perderiam o vínculo com a Secretaria de Segurança Pública. Por essa razão, os Consegs não possuem estatuto, sim regulamento, que é assinado pelos membros do conselho, "folha por folha" (informação verbal)⁴.

Para que um Conselho Comunitário de Segurança funcione como tal, portanto, é necessário que seja reconhecido pela Secretaria Estadual de Segurança Pública e Defesa do Cidadão, por meio da Coordenação Estadual dos Consegs (DUARTE, 2008).

Por força de legislação, todo o **Conseg deve ter uma estrutura mínima necessária** ao seu funcionamento, a qual requer o preenchimento de alguns cargos imprescindíveis:

- 1. **Presidente**: é a pessoa que responde pelo Conselho e seu trabalho.
- 2. Vice-presidente: é a pessoa que substitui o presidente em caso de ausência deste. Se o presidente for afastado por qualquer motivo, o vice-presidente assume as funções de presidente. Se um Conseg agrupa várias comunidades ou bairros distantes, pode eleger um vice-presidente para cada comunidade.
- 3. **Primeiro/a secretário/a**: é a pessoa responsável pelo registro das atas de reunião (cada reunião deve ser registrada em Ata) e pelo arquivamento da documentação do Conselho. Em caso de vacância do presidente e do vice, o/a primeiro/a secretário/a assume imediatamente as funções de presidência

⁴ Entrevista fornecida pela Delegada de Polícia Civil e Gerente de Ações Institucionais da Secretaria de Segurança Pública do Estado de Santa Catarina, Vanessa Oliveira, realizada no dia 09 de junho de 2015.

- e convoca novas eleições, de acordo com o Regulamento do Conseg.
- 4. **Segundo/a secretário/a**: a função do/a primeiro/a secretário/a do Conseg é tão importante que sua presença nas reuniões torna-se imprescindível. Por isto existe a necessidade de um eventual substituto em caso de impossibilidade de comparecimento. Esta é justamente a função do/a segundo/a secretário/a.
- 5. Diretoria Social e de Assuntos Comunitários: é formada, em geral, por mais de uma pessoa e é responsável pelas atividades de organização comunitária, aproximação dos moradores, dos membros da diretoria e destes com as autoridades imprescindíveis ao desempenho das atividades do Conseg.
- 6. Diretoria de Assuntos Antidrogas: formada geralmente por três ou mais membros, esta diretoria desenvolve um papel imprescindível para a segurança pública local. Considerando que grande parte dos crimes cometidos possui algum tipo de ligação com o comércio ou consumo de drogas, observa-se a importância dessa Diretoria para um Conseg. Sugere-se que desenvolva projetos de conscientização, palestras em escolas e trabalhos voluntários com os policiais do Programa de Resistência às Drogas e à Violência, PROERD, desenvolvido pela Polícia Militar. A Diretoria de Políticas Antidrogas deverá trabalhar em rede com órgãos municipais, estaduais ou federais que atuem na área da prevenção ao uso de drogas, tais como o Conselho Municipal de Entorpecentes, COMEN, o Conselho Estadual de Entorpecentes, CONEN, e a Secretaria Nacional Antidrogas, SENAD.
- 7. Comissão de Ética e Disciplina: esta comissão, formada por três pessoas, é a responsável pela fiscalização dos atos dos demais membros da diretoria. Ela funciona como um "regulador" das ações e dos comportamentos dos membros da diretoria que, julgados inconvenientes ou incompatíveis com o cargo que ocupam no Conseg, podem ser afastados ou

- ter seus mandatos cassados. Normalmente, são nomeados para esta comissão pessoas de ilibada reputação e com um comportamento considerado exemplar dentro da comunidade.
- 8. **Membros Natos**: são assim considerados os policiais civis e militares que compõem a diretoria e nomeados na formação desta. O ideal é que sejam os policiais que atuam na área de abrangência do Conseg, pois conhecem a realidade da comunidade. Em caso de impedimento dos Membros Natos em participarem de qualquer reunião, estes deverão nomear substitutos que possam comparecer. É dever dos Membros Natos levar ao conhecimento de seus superiores os anseios da comunidade, as medidas que estão sendo adotadas para resolução dos problemas identificados e as parcerias participantes do projeto.
- 9. Outras funções: dependendo das necessidades de cada comunidade, outros cargos podem ser criados dentro de uma diretoria do Conseg. Por exemplo: uma diretoria de assuntos estratégicos, de gestão de projetos, de meio ambiente ou comissões de rua, de melhoria de iluminação pública, entre outros, podem ser criadas, desde que os cargos obrigatórios anteriormente explicados tenham sido contemplados.

Além dos aspectos formais, é importante destacar as articulações necessárias para que um Conseg seja efetivo. Essencialmente, um Conseg é um grupo de pessoas de uma mesma comunidade que se reúne para discutir, analisar, planejar e acompanhar a solução de problemas que geram insegurança, assim como estreitar laços de entendimento e cooperação entre as lideranças locais. Isso não é alcançado somente pela comunidade, de forma isolada. Requer um trabalho em parceria com outros órgãos e entidades capazes de auxiliar na construção de uma segurança pública de melhor qualidade, o que implica buscar continuamente a cooperação e a aproximação entre os

membros da própria comunidade, lideranças locais e demais parceiros (DUARTE, 2008).

Há inúmeras formas pelas quais os parceiros de um Conseg podem auxiliar na construção de uma comunidade mais segura. A qualidade da participação de cada um deles nessa construção dependerá de fatores que podem variar, desde o nível de comprometimento com a comunidade, até a integração entre os dois grupos, além da capacidade de cada um em alcançar os objetivos propostos. Para tanto, são importantes a clareza e a viabilidade dos objetivos do Conseg (DUARTE, 2008).

As polícias, por exemplo, podem ajudar realizando investigação ou patrulhamento em locais considerados problemáticos pela comunidade. Podem realizar *blitz* de trânsito em locais estratégicos, para coibir embriaguez ao volante ou velocidade incompatível com a rodovia, além de efetuar rondas em locais considerados de risco. Policiais podem, ainda, realizar palestras para o público sobre medidas de prevenção ao crime e cuidados com bens, transporte de crianças ou informações sobre drogas (DUARTE, 2008), além de divulgar e discutir informações sobre ocorrências, estrutura, recursos e políticas públicas de segurança.

A comunidade pode contribuir com as condições gerais de segurança no território, desenvolvendo projetos destinados à prevenção ao crime e participando na melhoria das condições de vida local. Por exemplo, evitando acumular lixo nas ruas, coibindo ações depredatórias e, com o apoio da prefeitura, manter as praças e os logradouros públicos limpos, iluminados e bem frequentados (DUARTE, 2008).

As autoridades cívicas eleitas devem ter um compromisso ético, moral e legal com a comunidade que as elegeu. Espera-se que demonstrem capacidade de prover necessidades de cada comunidade e ajudá-las a melhorar sua qualidade de vida. Isto não significa "asfaltar" ruas ou construir avenidas, mas zelar por uma comunidade segura e coesa e prover serviços públicos de qualidade, tais como saúde, educação,

moradia, bem-estar social, e emprego e renda. Agentes de saúde (dos programas de saúde da família), por exemplo, podem realizar diagnósticos sobre a saúde familiar, identificar lares com problemas de uso de drogas (lícitas ou ilícitas), famílias sem a estrutura necessária para prover o sustento dos filhos, orientar adolescentes sobre problemas relacionados à gravidez precoce, orientar como conduzir uma gravidez sem riscos e como realizar os exames pré-natais e cuidados básicos com o bebê (DUARTE, 2008).

O legislativo municipal pode auxiliar elaborando leis de interesse coletivo que regulem trânsito, comércio ambulante, comércio de bebidas alcoólicas, etc. O Judiciário e o Ministério Público, por sua vez, são de vital importância para o funcionamento do Conseg, pois muitas decisões e deliberações deste podem necessitar do apoio daquelas instâncias. O Corpo de Bombeiros pode ajudar promovendo palestras sobre prevenção de sinistros e ensinando como utilizar corretamente os extintores de incêndio (DUARTE, 2008).

A Defesa Civil pode inserir-se nos Consegs, contribuindo para a formação de cidadãos para as ações de prevenção, preparação, resposta e reconstrução em emergências e desastres, além de contribuir com o levantamento e a redução dos riscos desses desastres na comunidade (DUARTE, 2008).

A comunidade de negócios, por sua vez, não serve apenas para patrocinar os projetos do Conseg. Os patrocínios são importantes em muitos casos, mas, além deles, cada empresário pode exercer um compromisso social com a comunidade onde se estabeleceu, auxiliando no planejamento das ações de curto, médio e longo prazo a serem desenvolvidas pelo Conseg (DUARTE, 2008).

A mídia pode auxiliar na divulgação dos projetos do Conseg, agregando voluntários e mostrando o papel e o trabalho do Conselho. Pode, também, divulgar datas, horários e locais das reuniões e dos temas a serem trabalhados e, ainda, solicitar propostas para o público em geral (DUARTE, 2008).

Como se pode notar, diferentes parcerias somam-se e ampliam as atribuições dos Consegs, potencializando suas ações em prol da segurança pública, sobretudo no que se refere à prevenção. Para prevenir, é preciso identificar e controlar fatores de risco de múltiplas origens, de responsabilidade de agências públicas ou privadas diferentes. Uma vez que essas agências estejam articuladas, discutindo conjuntamente os problemas e engajadas em atingir os mesmos objetivos, as chances de êxito são maiores. Nesse sentido, Duarte (2008) enfatiza que a essência do Conseg está na reunião de pessoas e entidades para preservar a ordem pública.

Nossa experiência durante a pesquisa, visitando Consegs na região da Grande Florianópolis e participando de reuniões nos fez perceber que, embora apresentem diversas características comuns, cada Conseg tem características próprias, peculiaridades, prioridades específicas e modo de atuação único. Tudo isso não apenas em função de suas demandas locais, mas sim em razão dos valores e da visão de mundo que cada pessoa participante do Conseg demonstra e desenvolve dentro do Conselho. A maneira de tomar decisões, definir prioridades e executá-las, comunicar-se e estabelecer relações com a comunidade e diversos órgãos é também fundamental para definir os resultados de um Conseg.

Ao conhecer o trabalho do Conseg do Centro de Florianópolis, constatamos que sua atuação se volta prioritariamente ao atendimento das demandas associadas ao comércio, dado que é um bairro de intensa atividade comercial e de serviços. Entre as linhas de ação priorizadas nos últimos anos, estão o trabalho com os moradores de rua e os imóveis abandonados, que facilitavam o consumo de drogas e furtos. O uso de metodologias sugeridas pela Polícia Militar para diagnóstico e soluções orientadas ao problema, combinado à experiência de membros do Conseg na gestão empresarial, foi importante para definir as escolhas, métodos e resultados desse Conseg,

No Conseg de Coqueiros, percebe-se uma forte vocação política dos integrantes, com um representante, em especial, tentando conciliar aspectos técnicos e políticos na sua gestão para a resolução de demandas do bairro. Isso faz com que se destaque a capacidade de articulação do Conseg Coqueiros com outras organizações do bairro, com órgãos do sistema de segurança pública, como CONSEM e AMECOM, com outras instâncias do poder público, como a Secretaria de Saúde e os Conselhos Locais de Saúde, além de parceiros como a Universidade.

O Conseg Cambirela, por sua vez, preocupa-se muito em fortalecer parcerias com os atores influentes da comunidade para a realização de seus anseios, principalmente com a comunidade de negócios do bairro, conseguindo muitos apoios e patrocínio para suas ações. As principais preocupações na origem deste Conseg eram a recuperação de espaços públicos e o incentivo para que a que comunidade se voltasse de novo para o mar, para a praia, pois "havia dado as costas para ele" (informação verbal⁵). A forte vinculação com a comunidade local e as articulações que foram construídas ao longo do tempo com autoridades públicas municipais e estaduais, particularmente da Polícia Militar, fizeram do Cambirela um dos Consegs mais destacados em Santa Catarina, por vários anos.

Com o Conseg Carianos não poderia ser diferente, como veremos a seguir. As particularidades do bairro e o perfil de suas lideranças tem influenciado a maneira como este atua e os resultados que alcança.

A aproximação com o cotidiano do Conseg Carianos e o contato com outros Consegs nos permitiu observar que seus integrantes enfrentam diversos desafios no dia-a-dia, muitos deles relacionados à gestão. Uma das dificuldades é definir quais são suas prioridades, pois são muitas as necessidades e possibilidades de atuação. Dada a complexidade das questões de

-

⁵ Entrevista com a Presidente do Conseg Cambirela Denísio Dias Kehl, realizada no dia 20 de maio de 2015.

segurança pública e sua interdependência com outras áreas das políticas públicas, os membros do Conseg não tem condições para fazer tudo o que gostariam. Assim, entendemos que seria oportuno para os Consegs contar com uma sistemática de apoio à decisão e gestão. Trataremos dessa sistemática mais adiante. Antes, apresentaremos mais detalhes sobre o Conseg Carianos.

2.6.1 O Conseg 109 - Carianos

O Conseg do bairro Carianos, em Florianópolis, Santa Catarina, tem a sua carta constitutiva de número 109. Este número de carta segue uma ordem conforme são criados os Consegs em Santa Catarina.

O bairro Carianos está localizado na região leste da cidade. Sua população é 4.651 habitantes de acordo com o último Censo realizado (IBGE, 2010). O bairro mescla característica residencial com a presença de três grandes estabelecimentos: o Aeroporto Internacional Hercílio Luz, a Base Aérea de Florianópolis e o Estádio de Futebol de um dos times da cidade, o Avaí. Destaca-se que muitos moradores do bairro são militares da ativa ou da reserva, na sua maioria ligados à base aérea de Florianópolis.





Fonte: Google imagens.

O Conseg Carianos foi criado em 2003. Sua atual diretoria foi eleita em vinte de maio de 2015, para um mandato de dois anos, e é composta por Jacqueline da Silva Bittencourt, como presidente, Joaquim Ângelo Siqueira, como vicepresidente, Alexandre Augusto Gentilini, como 1º Secretário, Nestor do Espírito Santo Filho, como 2º Secretário e Michel Ferrano Dal Medico, como Diretor Social de Assuntos Comunitários.

A escolha por acompanhar os trabalhos do Conseg Carianos para este trabalho se deu em razão de alguns fatores, tais como:

- i) Localização, uma vez que o bairro Carianos é o mesmo bairro onde está localizado o Batalhão de Aviação da PMSC, que é o local de lotação do pesquisador, o que facilitava o comparecimento nas atividades relativas à segurança pública no bairro, especialmente nas reuniões mensais do Conseg. Essas reuniões, inicialmente ocorriam na primeira segunda-feira de cada mês. Depois, passou a ser na terceira terça-feira de cada mês, sempre às 19:30 horas. Uma das preocupações do Conseg Carianos é justamente a regularidade das reuniões, de modo que os moradores possam planejar-se com mais facilidade para participar.
- ii) Indicação, pois várias pessoas relacionadas ao tema da segurança púbica comentaram que o Conseg Carianos era bastante ativo e desenvolvia práticas interessantes.
- iii) Relevância, por se tratar de um conselho atuante e contributivo para o bairro, conforme defendem os próprios diretores da Diretoria de Segurança Cidadã;
- iv) Estabilidade, por ter realizado vários processos eleitorais, mantendo diretorias comprometidas, sem desativar o Conselho.

Temos acompanhado os trabalhos do Conseg Carianos desde agosto de 2014. O marco inicial foi quando participamos de um evento que visava esclarecer as dúvidas da comunidade

sobre a proposta de "Vizinho Solidário". Nesta ocasião, ainda no mandato da diretoria anterior, em que o presidente do era o Sr. Milton, muitas pessoas compareceram na palestra proferida pelo Tenente Coronel Dalmarco, que explicou para todos como funciona a proposta denominada "vizinho solidário", além de falar sobre experiências internacionais em policiamento comunitário.

O Conseg Carianos, antes desses três últimos mandatos, estava na iminência de ser conduzido por um grupo de pessoas que visava formar uma chapa e concorrer a diretoria do Conselho. Segundo depoimento do presidente anterior – gestão 2013-2014, essas pessoas poderiam prejudicar o Conselho e a comunidade, pois eram conhecidos por outras ações não compatíveis com a filosofia dos Consegs, como falta de prestação de contas e de atas, além do sumiço de um livro ata.

Por este motivo, um grupo de pessoas preocupadas com o futuro do Conselho reuniu-se e formou uma chapa concorrente, vencendo as eleições. Segundo os atuais diretores – 2015-2016, a vitória ocorreu porque as pessoas que votaram conheciam as pessoas de cada chapa e puderam comparar as duas opções. Os integrantes da chapa eleita sentiram-se vitoriosos não só com a conquista nas urnas, mas também por terem sido reconhecidos pela comunidade e por terem evitado que o Conseg Carianos tivesse outro viés.

Iniciaram, então, um trabalho em segurança pública no bairro que é perceptível até hoje. Para o ex-presidente, não há dúvidas de que "a cara do bairro mudou e mudou para melhor". Esta percepção é recorrente nas reuniões e é corroborada por todos que se manifestam. Esse melhoramento é graças ao trabalho de formiguinha, ao boca-a-boca, às idas aos órgãos públicos de segurança e demais entidades, a essa aproximação maior do Conseg com o bairro e com as polícias.

A aproximação com a comunidade está bastante consolidada, sobretudo em função da reativação da Associação de Moradores do Bairro Carianos, Amocar. Várias demandas do

Conseg e da Amocar são geridas em conjunto, observando-se também as particularidades de um ou de outro. As reuniões de ambas as entidades passaram a ser uma na sequência da outra, pois a tendência é de as pessoas levarem demandas ou debater assuntos de um na reunião do outro. Nesse caso, as pessoas são orientadas pelo mediador, que lhes explica que esta é uma demanda ou do Conseg ou da Amocar, e os pede para apresentarem o que gostariam de falar na devida reunião.

Voltando aos atores, comecemos pelo senhor José Valdemir, a pessoa de confiança do Senhor Milton. José Valdemir é uma espécie de consultor e burocrata do Conselho, que diz não gostar de política e ter medo do uso da imagem do Conselho para fins políticos e eleitoreiros. Ele sempre participou e ainda se envolve com questões do bairro, principalmente no que se refere ao Conseg. É um militar da reserva da FAB, com formação em mecânica aeronáutica, no que sempre trabalhou, e com formação em direito. Uma pessoa muito inteligente, bem organizada e sistemática. Não aprecia novas tecnologias, não tem celular, só telefone residencial fixo, anota tudo em cadernos, está inserido também na diretoria de outras organizações. Bastante conservador nas suas opiniões, mas sempre disposto a aprender e a discutir sobre vários temas.

Já o senhor Milton, o presidente anterior, começou a participar do Conseg porque queria evitar e entrada de pessoas que ele pensava não serem corretas para assumir a diretoria do Conselho. Até então, ele não participava ativamente de instâncias comunitárias no bairro. O senhor Milton também é militar da reserva da FAB, onde trabalhou como mecânico, assim como o Sr. Valdemir. Todos o consideram autodidata, e ele também se considera como tal. É uma pessoa serena, congregadora e conciliadora. O senhor Milton entende que o papel do Conseg vai além de pedir mais policiais e mais viaturas, e espalha esse seu entendimento por onde passa e com quem conversa. É dele a frase: "nós precisamos ajudar a polícia a fazer mais e melhor"

O senhor Milton foi presidente por duas gestões seguidas, alcançando o reconhecimento da comunidade, que não queria seu desligamento, pois conduzia bem as reuniões do Conselho e mediava bem os conflitos. Outras características apontadas sobre o senhor Milton são: concentra a reunião na pauta, sem permitir fugas do tema da pauta, ao mesmo tempo sendo flexível em ouvir as pessoas da comunidade; regula bem o tempo de reunião, tanto para as pessoas não dispersarem, quanto para liberar os membros natos para os seus trabalhos. Sobre os membros natos (policiais) que vão às reuniões, geralmente são os que estão em serviço, e a viatura fica parada esperando na frente do prédio, e não policiando, como todos querem.

A senhora Jacqueline Bittencourt, atual presidente do Conseg Carianos, é uma pessoa que sempre se preocupou com as questões de segurança do bairro, vinha participando regularmente das reuniões do Conselho há alguns anos, além de outras associações do bairro. Ela se candidatou e formou chapa em um momento no qual mais ninguém queria se candidatar. Sua chapa foi a única a se inscrever e foi eleita por aclamação, sendo posteriormente aprovada na DISC. Esse processo eleitoral teve que ser feito duas vezes, por ordem da DISC, para corrigir alguns itens e cumprir com todos os requisitos legais da resolução SSP nº 001/2001.

Jacqueline é natural do Rio de Janeiro, mas reside em Florianópolis há muitos anos. Mudou-se para a cidade para acompanhar seu marido, que também é militar da reserva, quando ele foi transferido por motivo de trabalho.

Ao acompanhar algumas de suas atividades, percebe-se seu perfil dinâmico e comunicativo de atuação. Jacqueline costuma assumir responsabilidades para si, é objetiva, gosta de ver as coisas na prática e funcionando, lidera dando exemplos, mas prefere consultar as diretorias anteriores e tomar decisões colegiadas para obter respaldo no que pretende fazer. A presidente participa da maioria dos eventos para os quais o

Conseg é convidado, inclusive das reuniões de instâncias superiores, como as do CONSEM e da AMECON, pois sabe da importância do fortalecimento das redes e parcerias. Além disso, Jacqueline está sempre procurando novidades sobre o tema segurança pública.

Ultimamente, tem perdido o apoio de parte da diretoria que não se comprometeu com a gestão. Mas se fortaleceu com o seu vice, o senhor Ângelo, que tem dado todo o suporte, tanto nas reuniões, quanto em outras atividades do Conseg. Também, com a Amocar, que tem sido, segundo ela, um importante parceiro.

O Conseg Carianos tem mantido certa coerência e alinhamento nestas três últimas gestões, seja em termos de ações, seja em termos de perfil das pessoas que o compõem, muitos deles militares que residem no Bairro.

Entre as características particulares do bairro, que influenciam as ações do Conseg, está o fato de que o aeroporto internacional Hercílio Luz está localizado no final do único acesso ao bairro. Ao longo dessa rodovia, existem muitas locadoras de veículos e estacionamentos de carros. Sobre isso, havia muita reclamação dos moradores, porque os caminhões cegonheiras faziam a carga e descarga de veículos sem a menor preocupação com as externalidades. Faziam a qualquer hora do dia e da noite, trancavam ruas, quebravam calçamentos e calçadas, arrancavam fios da rede elétrica, etc.

Isso foi revertido graças a uma intervenção do Conseg junto com a Polícia Militar, que foram de locadora em locadora conversar e ver o que poderia ser feito para melhorar e chegar ao consenso que mais nenhuma carreta entra no bairro. Agora, as empresas realizam a carga e descarga antes de chegar no bairro.

O estádio de futebol é outra particularidade desta comunidade, que tem todo a sua rotina alterada em dias de jogo, pois centenas de torcedores ficam até oito horas circulando pelo bairro no dia do evento. Ocorre o trancamento de ruas em alguns períodos, o que impossibilita os moradores de transitarem pelo seu bairro. Os ônibus neste dia não entram no bairro, em alguns horários, e as pessoas precisam caminhar muito para tomar o ônibus ou para chegar em casa.

A preocupação que atualmente está levando diversas pessoas a comparecer às reuniões, tanto do Conseg quanto da Amocar, se relaciona com a discussão sobre terrenos de marinha, pois boa parte do bairro está dentro do limite estabelecida pela União como preamar.

Esses são exemplos de preocupações que orientam as discussões e ações no âmbito do Conseg, mostrando que são vários e complexos os fatores que influenciam a segurança no bairro. Essas e outras questões estão presentes na sistemática desenvolvida para apoio à priorização, apresentada a seguir.

3. METODOLOGIA

Nesta seção é apresentada a metodologia do estudo e seus respectivos passos.

3.1 TIPO DE ESTUDO

O estudo realizado é qualitativo, com abordagem exploratória-descritiva, utilizando etapas da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão - Construtivista (MCDA-C).

A MCDA-C se constitui em uma ferramenta de apoio à tomada de decisão em um contexto multicritério, cujas premissas podem ser sumarizadas conforme segue: (a) consenso com relação ao fato de que, nos problemas decisórios, existem múltiplos critérios; (b) consenso com relação ao fato de que, em substituição à noção de *melhor solução*, propõe-se a busca por uma solução que melhor se enquadre nas necessidades do decisor e no contexto decisional como um todo (ENSSLIN, 2002).

A MCDA-C considera as percepções e valores dos envolvidos no processo (ENSSLIN, 2002) e incorpora uma dimensão integrativa no contexto da priorização na gestão. Sugere-se identificar as variáveis internas de cada subsistema e, sobretudo, as decorrentes das interrelações e interconexões entre os diversos subsistemas, enfatizando a escolha das estratégias mais relevantes para a melhoria do sistema como um todo, possibilitando um equilíbrio dinâmico e global. Assim, busca-se a melhor maneira de potencializar a participação de cada parte (subsistema) na melhoria das variáveis de seu desempenho interno e/ou, principalmente, na ênfase das interrelações.

Ainda, no que se refere a atividade de apoio à decisão, Bana e Costa (1995) afirmam que esta pode ser vista como um processo de interação com uma situação problemática "mal estruturada" onde os elementos e as suas relações emergem de forma mais ou menos caótica. Já para Roy (1993), a atividade de apoio à decisão é definida como a atividade pela qual um facilitador, utilizando-se de procedimentos científicos, ajuda a obter elementos de resposta a questões perguntadas aos atores envolvidos em um processo decisório. Esses elementos ajudam a clarificar esta decisão com a finalidade de fornecer aos atores as mais favoráveis condições possíveis para o tipo de comportamento que aumentará a coerência entre a evolução do processo, de um lado, e as metas e/ou sistemas de valores em que esses atores operam, por outro lado (ROY, 1993).

Outro ponto a ser salientado é o fato de que a atividade de apoio à decisão não substitui a tomada de decisão em si; ambas são atitudes diferentes e fundamentais neste contexto. O apoio à decisão, desempenhado pelo facilitador, não pode ser visto como uma atitude restrita ao favorecimento do entendimento de um problema. Muito pelo contrário, para possibilitar o entendimento do problema, esta atitude necessita identificar alguns aspectos, frequentemente caracterizados por dificuldade de evidenciamento, a saber: (a) a identificação do conjunto de ações potenciais (e da indefinição de suas fronteiras); (b) a construção dos critérios; e, (c) a modelação das preferências (ENSSLIN, 2002).

Em outras palavras, a atividade de apoio à decisão tem como objetivo fornecer as informações sobre as questões que vão surgindo e orientar e apoiar o decisor com relação àquelas que mais atendem às suas expectativas para que tome decisões mais informadas, fundamentadas e claras, em um determinado problema. A tomada de decisão se reveste de enorme grau de subjetividade, por ser avaliada segundo os juízos de valor do decisor, a quem compete escolher e decidir.

A atividade de apoio à decisão se faz presente em diferentes etapas do processo decisório. Na fase de estruturação, esta atividade se insere no processo visando à construção de uma estrutura consensualmente aceita pelos atores. Não se procura modelar uma realidade preexistente. Ao contrário, a atividade de apoio, seguindo uma conduta de interação e aprendizagem, em

abordagem construtivista, desenvolve uma sistemática na qual as ações potenciais são avaliadas (ENSSLIN, 2002).

A atividade de apoio não procura seguir um caminho normativo, nem buscar pela solução ótima. Sim procura subsidiar os decisores para que tenham condições de analisar as possíveis estratégias em cada cenário específico (ENSSLIN, 2002).

3.2 CONTEXTO DO ESTUDO

O contexto de aplicação dessa sistemática de apoio a priorização, neste caso, é o ambiente do Conseg Carianos, caracterizado por sistema e subsistemas, podendo, ainda, apresentar outros desdobramentos, de acordo com a estrutura da organização ou de seus processos de trabalho.

Para o desenvolvimento da sistemática na gestão do Conseg Carianos, participamos de praticamente todas as reuniões ordinárias e extraordinárias deste Conseg, realizadas no período de agosto de 2014 a novembro de 2015. Além disso, realizamos entrevistas semi-estruturadas com integrantes de sua diretoria atual e anterior, bem como conversas informais com os mesmos. Participamos, ainda, de eventos correlatos aos conselhos de segurança, sejam eles de bairro ou de conselhos mais abrangentes, como é o caso do Conselho de Segurança Municipal de Florianópolis, CONSEM, e da Associação Metropolitana dos Conselhos Comunitários da Grande Florianópolis, AMECON. Realizamos entrevistas semi-estruturadas com servidores da Secretaria de Segurança Pública de Santa Catarina, e visitas e entrevistas em outros Consegs, conforme detalhado no quadro 1.

Quadro 1 – Lista de entrevistas reuniões e oficinas (Continua)

REUNIÃO / ENTREVISTA	DATA
Reunião no CONSEG Carianos sobre vizinho	25/08/2014
solidário	
Entrevista com Ten. Cel. Duarte, Diretor de	26/09/2014
Segurança Cidadã da DISC	
Reunião do CONSEG Carianos	06/10/2014
Reunião do CONSEG Carianos	01/12/2014
Reunião do CONSEG Carianos	02/02/2015
Reunião da gestão 2013-2014	02/03/2015
Eleição da nova diretoria do CONSEG	24/03/2015
Carianos	
Reunião do Consem	19/05/2015
Reunião no CONSEG Cambirela	20/05/2015
Nova reunião de eleição do CONSEG Carianos	20/05/2015
Reunião da AMECON	25/05/2015
Entrevista com Delegada Vanessa, Gerente de	09/06/2015
Ações Institucionais da DISC	
Reunião do Consem	09/06/2015
Reunião de posse da nova diretoria do	11/06/2015
CONSEG	
Reunião do CONSEG Carianos	07/07/2015
Reunião do Consem	11/07/2015
Reunião do CONSEG Carianos (agosto)	04/08/2015
Reunião do Consem (agosto)	11/08/2015
1ª Oficina de planejamento do CONSEM	27/08/2015
Reunião CONSEG Coqueiros com Prof José	01/09/2015
Reunião do CONSEG Carianos (setembro)	01/09/2015
Reunião Consem 08/09	08/09/2015
Palestra vizinho Solidário	23/09/2015
2ª Oficina de planejamento do CONSEM	29/09/2015

Quadro 1 – Lista de entrevistas reuniões e oficinas (Conclusão)

REUNIÃO / ENTREVISTA	DATA
Reunião do CONSEG Carianos com a	21/10/2015
participação da Comitiva Japonesa no Brasil	
(JICA/Japão)	
Reunião do CONSEG Carianos	03/11/2015
Reunião de definiçãos dos EPAS, com a	09/11/2015
Presidente Jacqueline e Senhor Humberto	
Reunião com o ex Presidente do CONSEG	19/11/2015
Carianos, senhor Milton	
Reunião do CONSEG Carianos	01/12/2015
Reunião de validação dos mapas com a	03/12/2015
presidente Jacqueline	

Fonte: Elaborado pelo autor, 2015.

A pergunta que orientou a construção da sistemática, baseada na Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão Construtivista – MCDA-C, foi: o que priorizar na gestão do CONSEG Carianos? Como vimos, a complexidade da gestão no cotidiano de uma organização como o Conseg demanda melhorias no processo de tomada de decisão e desenvolvimento institucional, principalmente nos contextos que envolvem problemas complexos.

3.3 ETAPAS DO ESTUDO

Com o intuito de cumprir o objetivo ao qual se propõe, a MCDA – C utiliza-se de atividades de apoio à decisão, as quais são subdivididas em três fases: Estruturação; Avaliação e Elaboração das Recomendações (ENSSLIN; MONTIBELLER e NORONHA, 2001).

A primeira fase consiste na estruturação dos aspectos inerentes ao contexto decisório, com a finalidade de entendê-lo.

A identificação dos atores envolvidos é a etapa seguinte da contextualização. Segundo Zanella (1996), os atores são agentes que de alguma forma interveêm no processo decisório, através de seu sistema de valores, expressando suas preferências, com o propósito de atingir os seus objetivos: sendo influenciado pelo sistema de valores dos demais atores, como também, interagindo com o ambiente, no qual está inserido. Ainda na fase de contextualiação, é definido o rótulo para o problema em questão.

Após a contextualização, dando sequência à estruturação é feito o levantamento dos Elementos Primários de Avaliação (EPAs) que são, segundo Keeney (1992), a primeira preocupação manifestada pelos decisores, quando estes confrontam a situação. Os EPAs têm como objetivo, gerar entendimento e definir os limites entre o pretendido e o mínimo aceitável. A organização dos EPAs é feita pela construção dos mapas cognitivos, que para Ensslin; Montibeller e Noronha (2001) é uma hierarquia de conceitos relacionados por ligações de influência entre meios e fins. A partir do Mapa Cognitivo, é construída a árvore de pontos de vista ou estrutura hierárquica de valores (KEENEY, 1992) Os pontos de complexidade menor são conectados aos de complexidade maior, possibilitando sua mensuração.

São dois os tipos de ponto-de-vista: Ponto-de-Vista Fundamental (PVF) — aspectos essenciais, considerados pelo decisor, como eixos de avaliação do problema, e Ponto-de-Vista Elementar (PVE) — são aspectos-meio para atingir um fim, ou seja, meios para alcançar os PVF (ENSSLIN; MONTIBELLER e NORONHA, 2001). Neste estudo construíremos a estrutura até os PVFs.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

No trabalho junto ao Conseg Carianos, na fase de **estruturação**, definimos como **decisora** a atual presidente, **Jacqueline Bittencourt.** O ex-presidente e o ex vice-presidente do Conseg, Milton de Oliveira Costa e José Valdemir Gomes de Carvalho, também participaram do processo, por sugestão e a convite da decisora. Portanto, deve-se levar em conta o conjunto subjetivo de valores presentes destas três pessoas. Também participou, auxiliando a senhora Jacqueline, o Presidente da Amocar, Maikon Costa.

Ainda nesta fase de estruturação, o **facilitador** foi o mestrando, **Jackson Rocha**, sob orientação da Professora Paula Schommer, com apoio do Professor Rafael Tezza, ambos da Udesc Esag.

Segundo a metodologia MCDA-C, duas convicções básicas informam a modelação da situação investigada:

- (i) a consideração simultânea dos elementos de natureza objetiva e subjetiva e
- (ii) a convicção construtivista que tem a participação e a aprendizagem dos decisores, como pilares do paradigma que a informa.

A fase de estruturação consiste em duas etapas:

Etapa 1: Aspectos inerentes ao contexto decisório:

Nesta fase de contextualização, é definido o rótulo (título) para o problema em questão, que neste caso é: "Desenvolver uma sistemática de apoio à priorização na gestão de um Conselho Comunitário de Segurança", ou seja, o que o Conseg deve priorizar na sua gestão, segundo a visão do decisor atual. Chegamos a esse rótulo num *brainstorming* realizado na reunião do dia 09 de novembro de 2015, onde estavam presentes a decisora e mais uma pessoa de sua confiança, membro de diretorias anteriores, além do facilitador.

Etapa 2: Identificação dos atores:

Os atores são agentes que de alguma forma intervém no processo decisório, através de seu sistema de valores, expressando suas preferências, com o propósito de atingir os seus objetivos. São influenciados pelo sistema de valores dos demais atores, assim como interagem com o ambiente no qual estão inseridos. Segundo o que foi acordado nesta mesma reunião, no dia 09 de novembro de 2015, são considerados atores relevantes para a gestão do Conselho Comunitário de Segurança do Bairro Carianos aqueles listados no Quadro 2, a seguir, por grupos de atores:

Quadro 2 – Identificação dos atores pelo decisor do Conseg (Continua)

ATORES	REPRESENTANTES
Policiais locais	Polícia Militar
	Polícia Civil
	Polícia Federal
Comunidade	Lideranças comunitárias formais e
	informais
	Presidentes de associações
	Lideranças religiosas
	Educadores
	Organizadores de atividades
	comunitárias
	Cidadão que estude, resida ou trabalhe
	na área de atuação do CONSEG
Autoridades	Prefeito
cívicas eleitas	Vereadores
	Secretários municipais
	Autoridades estaduais
Comunidade de	Pequeno comerciante
negócios	Grande empresário local

Quadro 2 – Identificação dos atores pelo decisor do Conseg (Conclusão)

ATORES	REPRESENTANTES	
Outras	Judiciário	
instituições	Ministério Público	
	Serviços de saúde	
	Educação	
	Conselhos Tutelares	
	Defesa Civil	
	Guardas Municipais	
	Corpo de Bombeiros	
	Universidades	
	Colégios	
	Organizações não governamentais (ONGs)	
	Grupos de voluntários	
	Entidades religiosas Pastorais	
M(1)		
Mídia e	Emissoras de TV	
propaganda	Rádios comunitárias	
	Jornais de circulação local	
	Jornais de bairro	

Fonte: Elaborado pelo autor, 2015.

Realizadas essas duas etapas iniciais, em seguida foram feitos os levantamentos dos **Elementos Primários de Avaliação (EPAs)**, que são, segundo Keeney (1992), a primeira preocupação manifestada pelos decisores, quando eles se confrontam com a situação.

Os EPAs orientam-se a gerar entendimento e definir os limites entre o pretendido, em um dos polos, e o indesejável, o polo oposto, separados por três pontos (...). Os EPAs são constituídos de objetivos, metas, valores dos decisores, ações,

opções e alternativas, que servirão de base para a construção dos **mapas cognitivos.** A partir de cada EPA se constrói um conceito. Para tanto, inicialmente o elemento primário de avaliação é orientado à ação, fornecendo assim o *primeiro polo* do conceito. O sentido do conceito está baseado em parte na ação que ele sugere. Tal dinamismo pode ser obtido colocando o verbo no início do conceito (por exemplo, "assegurar", "fornecer", "incrementar", etc.) (Ackerman *et al.*, 1995). Portanto, o mapa deve ter uma *perspectiva orientada à ação*. O segundo polo do conceito refere-se ao contrário do que se deseja, o extremo indesejável de cada conceito.

Realizamos um *brainstorming* com a decisora para a identificação dos elementos primários de avaliação (EPAs), o que permitiu o início da construção do mapa. O procedimento tradicional para obter os EPAs consiste em encorajar a criatividade explicando à decisora que todos os EPAs que vêm à mente devem ser expressos; deseja-se quantidade, portanto quanto mais EPAs aparecerem, melhor; evitam-se críticas às ideias pronunciadas; pode-se melhorar e combinar ideias já apresentadas. Foram encontrados 71 EPAs, conforme o Quadro 3, a seguir:

Quadro 3 – Elementos Primários de Avaliação (EPAs) e Conceitos identificados (Continua)

Nº	EPA	CONCEITO
1.	Tecnologia	Lidar bem com novas tecnologias resistir às inovações tecnológicas
2.	Capacitação	Ter os Conselheiros capacitados Conselheiros sem ter alguma formação
3.	Presenças nas reuniões	Ter diversos atores presentes nas reuniões ausência dos atores nas reuniões

Quadro 3 – Elementos Primários de Avaliação (EPAs) e Conceitos identificados (Continuação)

Nº	EPA	CONCEITO
4.	Membros natos	Ter os membros natos sempre presentes nas reuniões faltas constantes dos membros natos nas reuniões
5.	Comércio local	Ter o comércio local como parceiro Comerciantes locais desinteressados pelo Conseg
6.	Recepção de informação	Receber informações relativas à segurançaestar desinformado sobre o que acontece no Bairro
7.	Produção de orientação para a comunidade	Produzir orientação para a comunidade reter informação orientadoras no conselho
8.	Informação para a DISC	Produzir informação para a DISC não enviar nenhum dado à DISC
9.	Diagnóstico	Realizar diagnósticos relativos à segurança agir sem prévio conhecimento e contextualização
10.	Continuidade	Dar continuidade nas ações de uma gestão para outra interromper ações positivas anteriores
11.	Foco	Manter foco nos assuntos de segurança tentar resolver problemas de outras esferas
12.	Planejamento formal	Possuir um plano estratégico não possuir qualquer planejamento

Quadro 3 – Elementos Primários de Avaliação (EPAs) e Conceitos identificados (Continuação)

Nº	EPA	CONCEITO
13.	Inteligência	Usar a inteligência aplicada ao
		Conseg agir sem informações de
		inteligência
14.	Criatividade	Criar ações inovadoras insistir em
		ações e experiências que não deram
		certo anteriormente
15.	Ações	Buscar atender às propostas e
		demandas da comunidadeignorar
		propostas e demandas da comunidade
16.	Autonomia	Deliberar sobre suas demandas (dentro
		do limite da lei) dependência da
		DISC e de outros órgãos para deliberar
17.	Parcerias	Ter parceiros atuantesagir
		isoladamente no bairro
18.	Comunicação	Obter resposta imediata dos
		questionamentos feitos aos órgãos
		públicosnão ter nenhum retorno
19.	Problemas do	Monitorar os problemas de segurança
	bairro	do bairronão estar atento aos
		problemas de segurança do bairro
20.	Instalações	Usar instalações públicas com todos os
		recursos disponíveis ter dificuldade
		em conseguir lugar para reuniões
21.	Mandato	Reconhecer o mandato do Conseg
		desconhecer o mandato
22.	Intercambio	Realizar troca de experiências com
		outros Consegs não compartilhar
		suas experiências

Quadro 3 – Elementos Primários de Avaliação (EPAs) e Conceitos identificados (Continuação)

Nº	EPA	CONCEITO
23.	Equipamentos	Ter equipamentos audiovisuais
		próprios ou sempre disponíveis
		ficar sem equipamentos quando
	T 1 1	necessário.
24.	Local das	Ter local sempre disponível
	reuniões	(escola) Não ter local para
	ordinárias	reuniões ordinárias
25.	Reuniões	Fazer reuniões extras formais (com
	extraordinárias	ata) ou informais não se
		comunicam fora da reunião ordinária
		do Conselho
26.	Motivação dos	Manter constante motivação da
	diretores	diretoria não conseguir motivar a
		diretoria do conselho
27.	Policiais no	Ter policiais que são moradores do
	bairro	bairro nas reuniões não ter
		policiais que moram no bairro
28.	Loteamentos do	Ter a participação de representantes
	bairro	de cada loteamento ter cada
		loteamento cuidando do si
29.	Propaganda	Divulgar nas mídias as ações
		comunitárias nada aparece nas
		mídias
30.	Verbas	Solicitar apoio com fornecimento
		dos objetos de
		necessidade/escritório, por meio da
		DISC sem apoio para custeios
31.	Transparência	Conseg e DISC sendo transparentes
		entre si um nada sabe do outro
		chao si ani nada saoc do outro

Quadro 3 – Elementos Primários de Avaliação (EPAs) e Conceitos identificados (Continuação)

Nº	EPA	CONCEITO
32.	Financiamentos	Identificar financiamentos, por meio da DISC, de projetos na área de segurança indisponibilidade da DISC de financiar projetos
33.	Orçamento	Exigir a DISC incluída nos orçamentos públicos e apoiar os Consegs DISC não participar de reuniões de PPA e LDO
34.	Fiscalização	Fiscalizar e permitir ser fiscalizado não ter acesso a dados públicos e não se permitir ser fiscalizado
35.	Diretorias anteriores	Ter as diretorias anteriores repassando as experiências Diretoria atual e anteriores não se comunicam
36.	Interação com a DISC	Mais interação com a DISC Interação com a DISC "somente na posse"
37.	Policiais do bairro	Envolver o policial do bairro como cidadão e como policial Policiais moradores não se envolvem em CONSEGs
38.	DISC	Regularidade na formação de Conselheiros pela DISC conselheiros novos, porém desatualizados sobre o tema segurança

Quadro 3 – Elementos Primários de Avaliação (EPAs) e Conceitos identificados (Continuação)

Nº	EPA	CONCEITO
39.	DISC	Ter uma cobrança responsável por parte da DISC ter excesso de cobrança da DISC sobre os CONSEGs
40.	Geração de informações	Produzir informação para a comunidade e órgãos de segurança reter informação no CONSEG
41.	Compartilhamento de informações	Trocar informações com a comunidade comunidade e CONSEG não se comunicam
42.	Obtenção de informações	Acessar informações no bairro e nos órgãos de segurança CONSEG desinformado por falta de acesso às informações
43.	Sistematização das informações	Possuir um banco de informações sistemático informações aleatórias e desorganizadas
44.	Violência (significado)	Compreender o significado amplo do termo violência discutir o senso comum sobre o termo violência
45.	Boletim de ocorrência	Incentivar o registro em BO cidadão não registra mais suas ocorrências
46.	Crime	Prevenir ondas de crimes deixá- los acontecer continuadamente
47.	Polícia	Ajudar a polícia a fazer mais e melhor criticar a falta de efetivo

Quadro 3 – Elementos Primários de Avaliação (EPAs) e Conceitos identificados (Continuação)

Nº	EPA	CONCEITO
48.	Engajamento	Trabalhar em conjunto com outras
		associações de bairro manter
		afastamento de outras formas de
		associação de bairro
49.	Prestação de	Realizar prestação de contas para a
	contas	comunidade omitir dados de ações
		realizadas
50.	Vínculo com	Agir junto com a AMOCAR
	AMOCAR	realizar ações separadas da
		AMOCAR
51.	Reuniões com a	Reunir com a AMOCAR
	AMOCAR	ordinariamente realizar reuniões
		separadas da AMOCAR
52.	Escola	Ter a participação dos membros da
		escola onde é feita a reunião
		ausência das pessoas da educação nas
		reuniões
53.	Programas de	Conseguir que falem do Conseg em
	rádio e TV	programas de rádio e TV
		voluntariamente negar espaço
		mesmo a pedido do Conseg
54.	Incentivos da	Receber incentivos da DISC ficar
	DISC	o Conseg sem motivação,
		impossibilitando motivar as pessoas
55.	Arquivo	Arquivar documentos e comprovantes
		de gestões anteriores procurar
		informações, documentos e
		comprovantes e não encontrar
56.	Credibilidade	Ter o máximo de credibilidade
		perante a comunidade estar
		desacreditada pela comunidade

Quadro 3 – Elementos Primários de Avaliação (EPAs) e Conceitos identificados (Continuação)

Nº	EPA	CONCEITO
57.	Valores	Ter participantes com valores
	comunitários	comunitários e identidade com a
		comunidade ter participantes
		sem valores comunitários e com
	D 1 1	interesses particulares
58.	Reconhecimento	Ter o reconhecimento do caráter
	da Comunidade	comunitário do CONSEG
		Comunidade ver o CONSEG como
	T1J- J-	lugar para demandas individuais.
59.	Igualdade	Promover a tolerância com relação
		à classe social, gênero, etc permitir a intolerância social no
		bairro
60.	Propaganda	Utilizar meios de comunicação do
00.	Tropaganda	estado usar inapropriadamente
		os meios de comunicação do
		estado
61.	Imagem do	Ser um local da comunidade para
	Conseg	discussões acerca da segurança
		ser um local de X9, dedo-duro,
		local de milicos, etc
62.	Censiamento do	Ter um levantamento censitário
	bairro	sobre os atores no bairro (Igrejas,
		associações, etc) não
		sistematizar dados de quantos
		atores existem no bairro
63.	Tempo para os	Dar determinado tempo na reunião
	atores nas	para os atores do bairro falarem de
	reuniões	forma institucional não poder
		ouvir outras falas institucionais e
		outras experiências

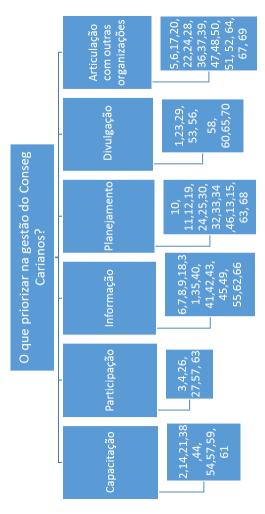
Quadro 3 – Elementos Primários de Avaliação (EPAs) e Conceitos identificados (Conclusão)

Nº	EPA	CONCEITO
64.	Movimento	Cobrar e obter retorno de segurança das
	sociedade	polícias como um movimento da
	civil	sociedade civil não obter retorno das
		cobranças efetuadas pela comunidade
65.	Redes Socias	Criar canais de contato com grupos de
		interesse do CONSEG ficar fora redes
		virtuais de comunicação
66.	Retorno do	Obter retorno do cidadão sobre o que
	cidadão	está funcionando e o que não está
		funcionando silêncio do cidadão (sem
		feedbacks)
67.	Comunidade	Construir junto com a comunidade um
	mais segura	bairro mais seguro desativar o
		CONSEG por falta de pessoas engajadas
68.	Prevenção	Focar na prevenção, as ações do
		CONSEG deixar a tudo para as
		polícias
69.	Coprodução	Coproduzir segurança pública em
		parceria com os demais atores da
		comunidade negar que a segurança é
		responsabilidade de todos
70.	Divulgação	Ser ousado na divulgação de ocorrências
	ousada	afim de aumentar o nível de alerta das
		pessoas não divulgar as ocorrências de
		bairro para as pessoas
71.	Pessoas nas	Ficar atento às pessoas que agreguem
	reuniões	nas reuniões permitir pessoas mal-
		intencionadas nas reuniões

Fonte: Elaborado pelo autor, 2015.

O passo seguinte foi **organização dos "EPAs e conceitos" em grandes áreas e subáreas,** que consiste em organizar, juntamente com o decisor, conforme Figura 2:

Figura 2 – Primeira Organização dos Conceitos em Áreas e Subáreas



Fonte: elaborado pelo autor, 2015.

A cognição é um conceito geral que alcança todas as formas de conhecimento, incluídos a percepção, o raciocínio e o julgamento (CHAPLIN, 1985). Os **mapas cognitivos** podem ser entendidos como representações gráficas de conjuntos de representações discursivas feitas por um sujeito (o ator) com vistas a um objeto (o problema), em contextos de interações particular (COSSETE e AUDET, 1992).

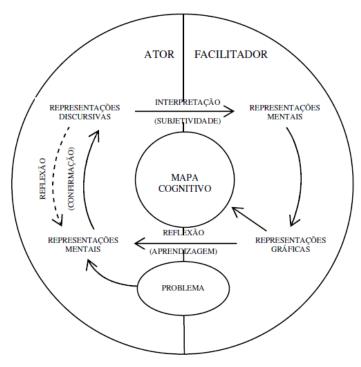
Essa representação gráfica é o resultado da interpretação mental que o analista (facilitador) faz a partir da representação discursiva feita pelo sujeito (ator) sobre um problema. Nesse processo discursivo-reflexivo-recursivo, representado pelo mapa cognitivo, preconiza-se a neutralidade por parte do facilitador. Entretanto, o facilitador nunca é neutro, pois também interpreta e constrói os eventos que compõem o problema a partir do seu sistema de valores e de sua própria visão subjetiva do problema (BANA; COSTA, 1992).

Entende-se, pois, que os problemas pertencem às pessoas, são construções que os indivíduos fazem sobre os eventos, a partir dos seus esquemas de percepção e exploração das informações (ENSSLIN, 2002). Os problemas não são entes físicos pré-existentes que possam ser objetivamente considerados, podendo ser entendidos como relacionamentos de desarmonia entre a realidade e as preferências de um ator e definidos como situações onde alguém deseja que alguma coisa seja diferente de como ela é, mas não está muito seguro de como obtê-la (EDEN *et al*, 1983).

Os mapas cognitivos não representam um modelo de descrição do pensamento do ator, não devendo ser feita qualquer correspondência direta entre o mapa e os pensamentos daquele ou o objeto do seu discurso (MONTIBELLER NETTO, 1996). A interação pensamento-articulação, através da qual é construído o mapa cognitivo, é uma operação dinâmica, carregada de subjetividade, descompassada no tempo, recursiva e caracterizada pela reflexão e pela aprendizagem. O processo

cognitivo pode ser representado pela estrutura esquematizada na Figura 3:

Figura 3 – Processo cognitivo de articulação e pensamento



Fonte: Ensslin et al. (1998).

Na abordagem cognitiva, estabelece-se um processo de negociação de uma situação problemática em que o facilitador e o(s) ator(es) se compromete(m) a construir a definição do problema, aceitando a intersubjetividade e o pressuposto da aprendizagem. Os mapas cognitivos podem, por esse meio, servir como instrumentos de negociação.

Quando a intenção é estruturar problemas complexos e fixar diretrizes e ações estratégicas que envolvam questões do

tipo "o que conhecemos, o que vamos fazer e como vamos fazêlo", a utilização eficiente dos mapas cognitivos depende, essencialmente, de três fatores: o tipo particular de problema a ser estruturado, a natureza e características do contexto decisório e o(s) objetivo(s) do(s) decisor(es). Diante de problemas complexos que envolvam diversos decisores, com diferentes relações de poder, cada um deles com diferentes valores, percepções e objetivos, a função do facilitador, na prática do apoio à decisão, é buscar definir a compreensão e interpretação que cada um dos decisores tem do problema (MONTIBELLER NETTO, 1996).

Na abordagem de problemas complexos também devem ser consideradas a falta (ou excesso) de informações, a influência do ambiente externo ao contexto decisório e o conflito de interesses. O facilitador não deve forçar o entrevistado, diante de qualquer hesitação ou dúvida, a expressar julgamento ou preferência, quando não estiver absolutamente seguro.

A aparente confusão nos primeiros mapas cognitivos faz parte do processo. A busca da significação e clareza não deve ser forçada. Deve ser alcançada pela prática.

Objetivamente, o mapa cognitivo é uma hierarquia de conceitos relacionados por ligações *meio* e *fim*, que representa o sistema de valores do (s) decisor (es) na forma de objetivos estratégicos (os conceitos superiores na hierarquia).

As figuras a seguir, 4 a 9, representam os mapas construídos com as primeiras impressões do decisor, ainda sem alterações, contendo as primeiras preocupações identificadas como EPAs. As setas representam uma relação de dependência entre os elementos, onde as saídas das setas significam o que é necessário realizar, ou o mínimo necessário para atingir determinada preocupação primária — Elemento Primário de Avaliação, representado no direcionamento ao final da seta.

Figura 4 – Primeiro mapa cognitivo da subárea "Capacitação"

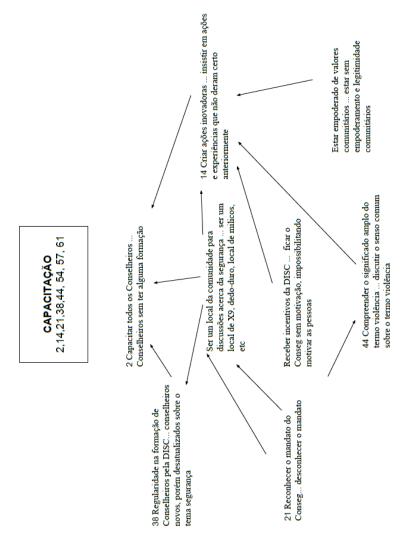


Figura 5 – Primeiro mapa cognitivo da subárea "Participação em atividades de Segurança Pública"

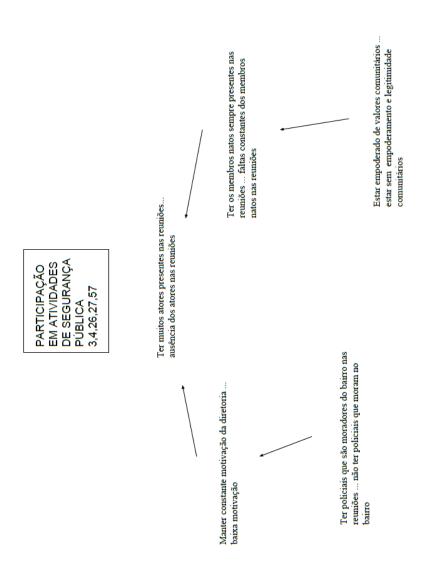


Figura 6 – Primeiro mapa cognitivo da subárea "Planejamento"

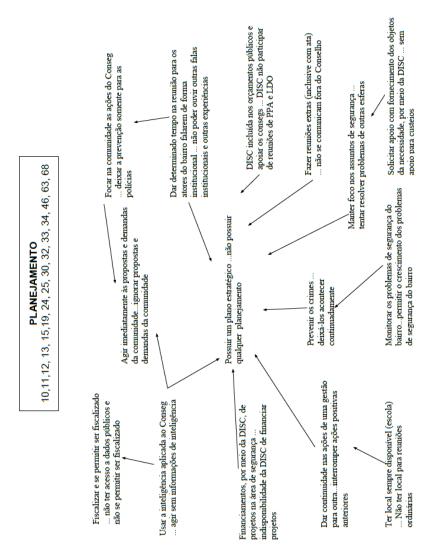


Figura 7 – Primeiro mapa cognitivo da subárea "Informação"

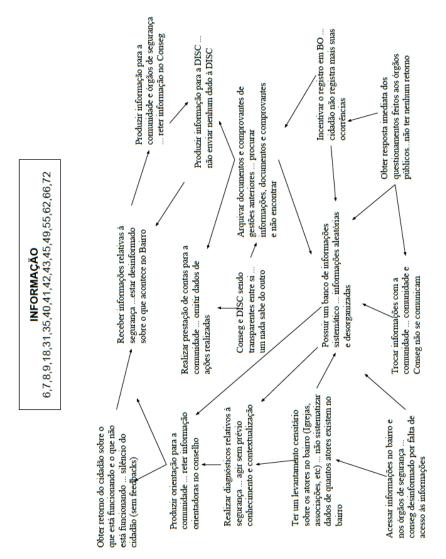


Figura 8 – Primeiro mapa cognitivo da subárea "Articulação com outras organizações"

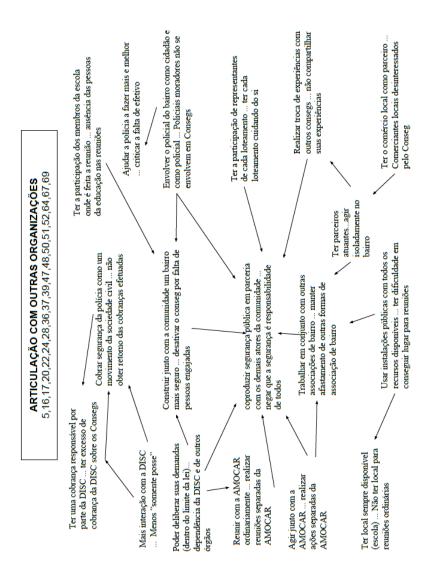
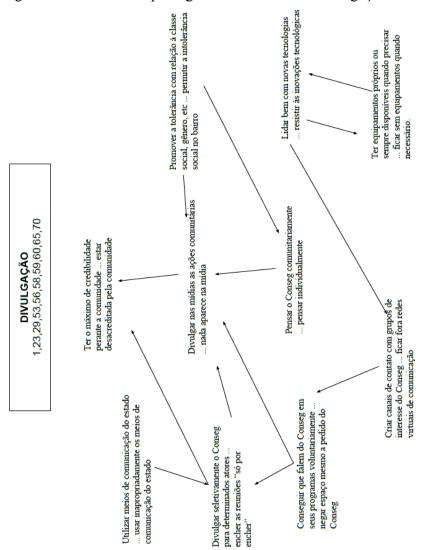


Figura 9 – Primeiro mapa cognitivo da subárea "Divulgação"



Com os primeiros mapas cognitivos prontos, partiu-se para sua análise, identificando-se os clusters e, em cada cluster, os ramos de acordo com as linhas de argumentação de cada mapa. Estes ramos são constituídos por uma ou mais linhas de argumentação, que demonstrem preocupações similares sobre o contexto decisório (ENSSLIN, 2002; MONTIBELLER e NORONHA, 2001). É essencialmente uma análise de conteúdo, que leva em conta as ideias expressas nos conceitos.

A análise de conteúdo das linhas de argumentação deu origem aos ramos, onde cada um gerou um eixo de avaliação do problema. Sobre cada um dos ramos do mapa, foi feita a pesquisa, visando identificar os pontos de vista que o decisor desejava levar em conta no modelo multicritério, que se utiliza de uma estrutura arborescente (BELTON, 1990). A transição de um mapa cognitivo para uma modelagem multicritério se dá através da identificação de um conjunto de Pontos-de-Vista Fundamentais (PVFs).

Para tanto, realizamos outra reunião, de validação dos mapas cognitivos e para a identificação dos Pontos-de-Vista Fundamentais. Esta reunião foi realizada junto com a decisora, a presidente do Conseg Carianos e estava presente também o presidente da Associação de Moradores do Bairro Carianos, Amocar.

Observa-se que todas as vezes em que nos reunimos para tratar de assuntos relacionados ao Conseg, a presidente busca contar com a participação de outras pessoas, sejam elas de diretorias anteriores ou de outras associações do bairro. Isso gera um diálogo sobre cada ponto, ampliando as perspectivas e também contribuindo para validar ou modificar as percepções da decisora. Cabe observar, ainda, que a presidente do Conseg manifestou várias vezes estar impressionada com a dimensão do trabalho realizado na construção dos PVFs e mapas conceituais, demonstrando a amplitude e diversidade das atividades de um Conseg.

Nessa reunião, validamos os mapas cognitivos e os EPAs elaborados durante as primeiras reuniões com a decisora, incorporando sugestões dos participantes, e construímos um conjunto de PVFs. Estes PVFs complementam as informações geradas nos EPAs e permite gerar uma hierarquia de conceitos que indicam objetivos cada vez mais reduzidos e mais executáveis, conforme segue no Quadro 4:

Quadro 4 – Pontos de Vista Fundamentais (PVFs) que servirão de base para a construção dos mapas cognitivos (Continua)

Nº	PVF	CONCEITO				
1.	Cuidado com o	Ter cuidado com as informações				
	que divulga	que divulga ser descuidado com				
		o que divulga				
2.	Legitimidade	Obter legitimidade perante a				
		comunidade sofrer resistência da				
		comunidade				
3.	Comunicação	Ter uma comunicação adaptada às				
	adaptada	diversas realidades da comunidade				
		ter uma comunicação uniforme				
		para às diversas realidades				
4.	Disponibilidade	Ter a comunidade e os cidadãos				
	de equipamentos	disponibilizando equipamentos				
		precisar de equipamentos e não				
		conseguir com ninguém				
5.	Participação	Ter participação qualificada nas				
	qualificada	reuniões "encher as reuniões só				
		por encher"				
6.	Manutenção da	Enviar carta/comunicação para os				
	participação	que faltam às reuniões permitir				
		que as pessoas não retornem às				
		reuniões sem motivo aparente				

Quadro 4 – Pontos de Vista Fundamentais (PVFs) que servirão de base para a construção dos mapas cognitivos (Continuação)

Nº	PVF	CONCEITO				
7.	Reuniões atrativas	Promover reuniões atrativas				
		(agradável e relevante e				
		cumprindo horários) ter				
		reuniões rotineiras e repetitivas				
8.	Política partidária	Ter cuidado com questões				
		político-partidárias de cunho				
		eleitoral permitir política				
		partidária dentro do CONSEG				
9.	Parcerias com	Fazer parcerias com as				
	universidades	universidades e outras entidades				
		trabalhar sem parcerias				
10.	Canais diretos	Ter canais diretos (formais e				
		informais) com pessoas/órgãos				
		de segurança (agenda)				
		dificuldade de acessar pessoas e				
		órgãos de segurança				
11.	Compartilhamento	Ter sinergia no				
	responsável	compartilhamento responsável de				
		dados (ex: imagens) geradas no				
		bairro				
12.	U	Pressionar os órgãos de				
	de segurança	segurança pública a divulgar				
		sistematicamente as informações				
13.	Lei da informação	Fazer valer a lei da informação e				
		fomentar transparência				
14.	Visitas formais	Visitar comércio, líderes				
		comunitários e outras				
		organizações constantemente				

Quadro 4 – Pontos de Vista Fundamentais (PVFs) que servirão de base para a construção dos mapas cognitivos (Continuação)

Nº	PVF	CONCEITO		
15.	Meios de	Utilizar meios de comunicação para		
	comunicação	convidar a comunidade para as		
		reuniões/ palestras		
16.	Parceria na	Ter parceiros para capacitação		
	capacitação	(universidades, organizações		
		comunitárias/sociais, etc.		
17.	Ajuda de	Solicitar ajuda de grupos de pesquisa		
	grupos de	na área de segurança pública		
	pesquisa	(incluindo trânsito, animais,		
		mulheres, idosos, etc.)		
18.	Ajuda da DISC	Solicitar apoio à capacitação para a		
		DISC		
19.	Elaborar	Elaborar ofícios formais para a DISC		
	ofícios			
20.	Visitas à DISC	Realizar visitas frequentes à DISC		
21.	Palestrantes	Convidar expositores para palestras		
	externos	nas reuniões ordinárias		
22.	Lista de	Ter uma lista de palestrantes para as		
	palestrantes	reuniões ordinárias		
23.	Agenda de	Ter um calendário/agenda dos		
	palestrantes	expositores confirmados		
24.	Eventos	Promover eventos atraentes para		
	atrativos	públicos ainda não envolvidos (ex:		
		vida no trânsito voltado aos jovens)		
25.	Interação com	Promover eventos esportivos para		
	a comunidade	interação comunidade e órgãos de		
		segurança		
26.	Palestras com	Realizar palestras com convidados		
	convidados			

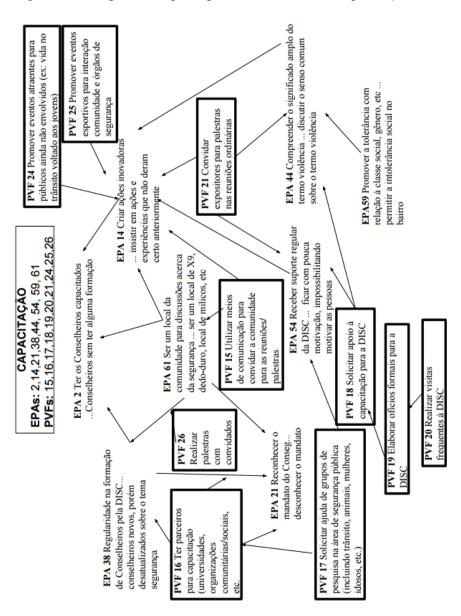
Quadro 4 – Pontos de Vista Fundamentais (PVFs) que servirão de base para a construção dos mapas cognitivos (Conclusão)

Nº	PVF	CONCEITO
27.	Analisar	Analisar a relação entre
	investimentos e	investimento em outras áreas
	efeitos	(saúde, educação, infraestrutura) e
		efeitos em segurança
28.	Fiscalização de	Cobrar fiscalização de leis vigentes
	leis	como o código de posturas, por
		exemplo.

Esses PVFs validados, somados aos mapas cognitivos, foram estruturados em uma forma arbórea, se decompondo em ramos (conceitos) menores, para melhor entendimento e definição de metas, objetivos ou maneiras cada vez mais reduzidas de se poder atingir determinado EPA, conforme representam as figuras 10 a 14, relacionadas aos novos mapas cognitivos.

A figura 10 está relacionada com a preocupação da decisora em saber se está capacitada para atender as expectativas da sua comunidade e se necessita buscar maior formação nesta área, tanto para si quanto para os demais conselheiros.

Figura 10 – Segundo mapa cognitivo da subárea "Capacitação"

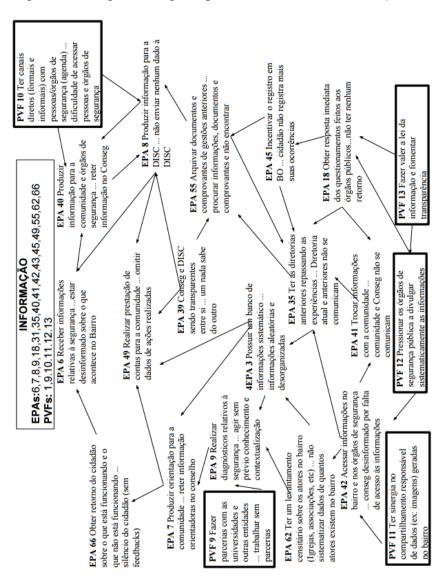


adaptada às diversas realidades da comunicação uniforme para às PVF 3 Ter uma comunicação tecnologias ... resistir às inovações PVF 4 Ter a comunidade e os equipamentos e não conseguir comunidade ... ter uma EPA 1 Lidar bem com novas equipamentos ... precisar de cidadãos disponibilizando diversas realidades equipamentos quando necessário. audiovisuais próprios ou sempre EPA 23 Ter equipamentos disponíveis ... ficar sem com ninguém ecnológicas comunitárias ... nada aparece nas mídias EPA 58 Ter o reconhecimento do EPA 29 Divulgar nas mídias as ações caráter comunitário do Conseg ... Comunidade ver o Conseg como estar desacreditada pela comunidade lugar para demandas individuais credibilidade perante a comunidade EPAs: 1,23,29,53,56,58,60,65,70 DIVULGAÇÃO EPA 56 Ter o máximo de EPA 65 Criar canais de contato Conseg ... ficar fora de redes com grupos de interesse do virtuais de comunicação PVFs: 1,3,4, PA 60 Utilizar meios de comunicação do estado ... usar inapropriadamente os espaço mesmo a pedido do Conseg Conseg em programas de rádio e EPA 53 Conseguir que falem do EPA 70 Ser ousado na divulgação o nível de alerta das pessoas... não meios de comunicação do estado divulgar as ocorrências de bairro de ocorrências afim de aumentar TV voluntariamente ... negar divulga... ser descuidado PVF 1 Ter cuidado com as informações que com o que divulga oara as pessoas

Figura 11- Segundo mapa cognitivo da subárea "Divulgação"

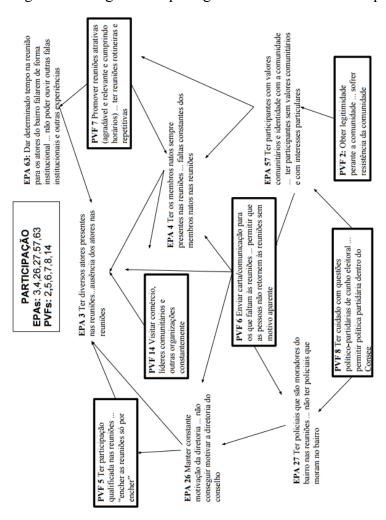
A figura 11, corresponde ao segundo mapa cognitivo da subárea "Divulgação" e revela a preocupação com canais de comunicação e tranparencia das ações do Conseg Carianos junto a comunidade.

Figura 12 – Segundo mapa cognitivo da subárea "Informação"



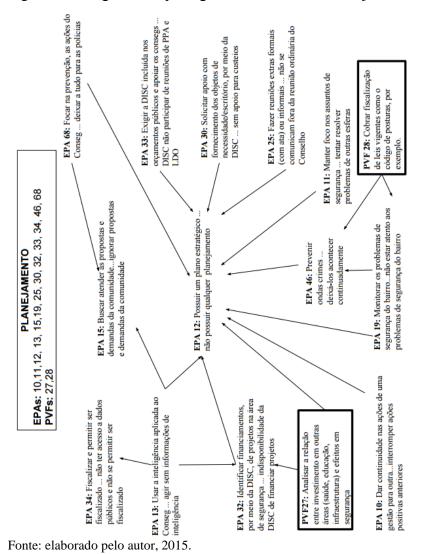
A figura 12, corresponde ao segundo mapa cognitivo da subárea "Informação" nos mostra que o compartilhamento de dados, estatísticas, registros, fluxo da informação e feedbacks estão na agenda deste conselho como um fator a ser melhor trabalhado nesta gestão.

Figura 13 – Segundo mapa cognitivo da subárea "Participação"



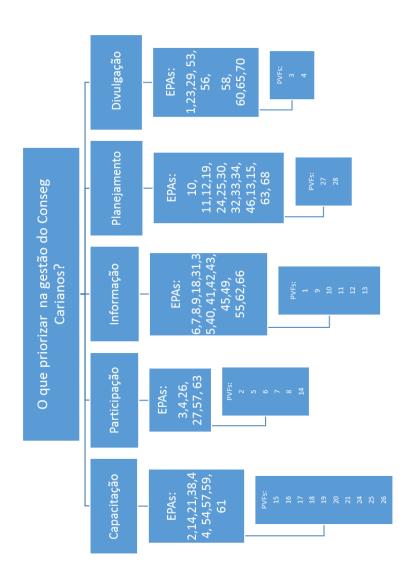
A figura 13, corresponde ao segundo mapa cognitivo da subárea "Participação" deixa claro que o engajamento dos diversos atores do bairro nos assuntos de segurança também é uma preocupação desta atual gestão.

Figura 14 – Segundo mapa cognitivo da subárea "Planejamento"



Após as alterações formuladas através dos mapas validados com a decisora, pode-se chegar ao primeiro esquema – Figura 15, que representa a segunda organização dos conceitos em áreas, subáreas, EPAs e PVFs. Os passos seguintes da metodologia e que não serão realizados aqui porque demandam mais recursos, como o uso de softwares, por exemplo, são a criação dos descritores, que é um conjunto de níveis de impacto que servem como base para avaliar a performance de cada PVF. Após isso seria definida uma função de valor associada ao descritor, utilizando o software MacBeth e o passo seguinte seria utilizar o software HIVIEW para avaliar a performance das ações e gerar alternativas junto ao decisor, pois este software confronta situações em que existem múltiplas escolhas e que se pretende selecionar a melhor opção.

Figura 15 – Segunda Organização dos Conceitos em Áreas, Subáreas e PVFs



No momento inicial da abordagem sistemática, a preocupação principal da decisora estava voltada às questões de capacitação dos conselheiros. Preocupação esta que se confirmou em razão dos números de PVFs representados na figura 14 ou da atenção dispensada a essa área em todos os processos de validação. Com menor intensidade, apareciam preocupações relacionadas a participação, informação e planejamento. Durante o processo, outros elementos foram incluídos; alguns foram detalhados e; identificou-se a relação entre eles, evidenciando a complexidade e, ao mesmo tempo, a interdependência entre as várias dimensões e ações.

A opção sobre quais ações serão priorizadas é decisão da presidente e demais envolvidos no Conseg, os quais podem, daqui para a frente, apoiar-se nesse método. Esse sistema não é um sistema fechado. Pode, a qualquer momento, sofrer alterações, adaptações ou ser incrementado de acordo com o sistema de valores dos envolvidos e com os fatores do contexto, incluindo-se aí as demandas da comunidade, as políticas de segurança pública, a aprendizagem dos integrantes do Conseg Carianos, bem como a articulação com outras organizações e Consegs. São fatores que variam de maneira contínua e dinâmica, no tempo e no espaço. Em meio às mudanças internas e externas, os mapas ora elaborados servem como guias para localizar-se e agir no território. Mapas sempre provisórios e em transformação.

Uma vez que integrantes do Conseg participaram de todo o processo de construção, e que ainda será feita uma apresentação dos resultados, há possibilidade de que venham a ser efetivamente utilizados. Dessa forma, o estudo apresentado, elaborado com base na MCDA-C, pode contribuir para o desenvolvimento institucional e a aprendizagem do Conseg 109, do bairro Carianos. A sistemática apresentada pode, ainda, servir como referência para outros Consegs, desde que se considere as especificidades de cada local.

A relação entre o Conseg Carianos e as polícias tem tido resultados positivos nas questões de segurança do bairro. A parceria e o fortalecimento dos laços de confiança estão presentes quando visualizamos as solicitações do conselho serem atendidas pelas entidades de segurança, ao mesmo tempo que eles sabem da escassez de recursos e de que possuem responsabilidades também. Algumas demandas apresentadas nos mapas cognitivos, como a solicitação de palestras, quando solicitadas à Polícia Militar, são sempre atendidas. Porém, espera-se que ocorra o mesmo com outras instituições, quando requisitadas, para que o Conseg construa uma visão mais pluralista e multidisciplinar sobre segurança.

Lembramos que o Conseg Carianos tem a participação de muitos militares ativos e da reserva e a participação tanto de instituições civis quantos de pessoas não ligadas ao meio militar, pode permitir o desenvolvimento de um conselho com diversidade de olhares e percepções acerca da segurança pública.

Os Mapas elaborados através de EPAs e PVFs, construídos de forma conjunta, nos possibilitam verificar o amadurecimento deste Conselho de Segurança no que diz respeito ao mandato policial, ou seja, conseguem reconhecer o que a polícia faz e o que a polícia é, ao mesmo tempo que reconhecem seu próprio mandato, ou seja, ao que lhes cabe fazer em termos de segurança pública no bairro. O Conseg Carianos percebe que não há necessidade que fazer o papel da polícia, tão pouco o trabalho dela, mas sim coproduzir segurança pública com os diversos atores locais. Para tanto, conforme pode-se confirmar nos EPAs e nos Mapas cognitivos representados pelas figuras 9, 10 e 13, o Conseg Carianos sabe que deve se preocupar ou dar mais atenção à determinadas áreas de sua gestão tais capacitação, planejamento e divulgação, para o fortalecimento de suas ações no bairro. Além disso, as demais prioridades elencadas para a gestão - informação, articulação e participação, permanecem em suas reflexões estando sujeitas as

alterações conforme as demandas do bairro, ou ainda, de acordo com as prioridades do conselho.

Cabe ressaltar, por fim, a confiança e aprendizagem mútua desenvolvida ao longo desse processo, entre o pesquisador, que é também policial, e integrantes do Conseg Carianos. O processo de construção de um trabalho como este constitui um exercício de aproximação entre polícia, universidade e comunidade na construção de conhecimento e instrumentos de gestão para promover segurança pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho desenvolveu uma sistemática de apoio à priorização na gestão do Conselho Comunitário de Segurança do bairro Carianos, situado em Florianópolis, no estado de Santa Catarina. Esta sistemática seguiu etapas da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão - Construtivista (MCDA-C) e foi elaborada por meio de um processo de participação intensiva do mestrando em atividades do Conseg Carianos e por meio de entrevistas, debates e presença em reuniões envolvendo diversos atores da segurança pública em Santa Catarina.

Nesta pesquisa, tivemos contato frequente com o Conseg Carianos, participando de suas reuniões ordinárias e extraordinárias, oficinas em que o Conselho participou, eventos públicos relacionados à segurança pública, entre outros. Também realizamos levantamentos junto aos Consegs Cambirela (Palhoça/SC) e Centro (Florianópolis/SC), além de participação em reuniões da Associação Metropolitana dos Conselhos Comunitários de Segurança da Grande Florianópolis, Amecon, e Conselho de Segurança Municipal de Florianópolis, Consem.

Para atingir os objetivos propostos, adotamos o caráter construtivista da MCDA-C, relevante para a pesquisa, e nos limitamos a realizar a metodologia até chegarmos aos mapas cognitivos e às árvores de pontos de vista, ou estrutura hierárquica de valores, na qual os pontos de complexidade menor são conectados aos de complexidade maior.

Como podemos perceber nos quadros e esquemas apresentados, a preocupação com o que priorizar na gestão da presidente do Conseg se relaciona com sua preocupação com a capacitação dos conselheiros, de saberem se estão no caminho certo e se estão conduzindo o Conselho de forma que atenda aos interesses da comunidade do bairro Carianos. Essa preocupação da decisora em priorizar a área "capacitação" está presente desde

as primeiras conversas e entrevistas conosco. Ela mantém coerência em relação a isso, o que fica evidente quando temos os mapas cognitivos prontos e a estrutura hierárquica de valores (Figura 15) e neles vemos um grande número de PVFs na subárea "capacitação". Isto demonstra sua preocupação e atenção para esta área, de acordo com seu sistema de valores e visão de mundo.

Os conselheiros têm aprendido bastante entre eles, com suas experiências pessoais e em outras organizações, mas também tem aprendido bastante de forma institucional, junto com outros atores, outros conselhos, participando ativamente das atividades de outros Consegs e associações, trocando conhecimentos. Ainda assim, o Conseg Carianos percebe que deseja priorizar, nesta gestão, a capacitação formal e regular, tanto da diretoria do Conseg, quanto da comunidade do Carianos. O Conseg Carianos demonstra, também, desejo de manter-se atualizado em termos de teoria e prática em segurança cidadã, para a condução de seus trabalhos perante a comunidade. A realização deste trabalho e a aproximação com a universidade é uma forma de fazê-lo.

Quanto à relação entre o Conseg Carianos, as polícias e o sistema de segurança pública, percebe-se que as ações nesse bairro têm gerado avanços nas relações de confiança, colaboração e aprendizagem mútuas, embora haja diversos limites e expectativas ainda não cumpridas, algo que se expressa nos conteúdos identificados e priorizados nos EPAs, PVFs e mapas cognitivos. Acredita-se que os avanços na gestão de Consegs, com o que se buscou contribuir por meio deste estudo, tende a ampliar a realização de seu potencial na coprodução da segurança pública.

Enquanto pesquisador da área de administração pública e policial do setor operacional, ao iniciar o processo de construção desse estudo, me deparei com a filosofia de polícia comunitária, uma área voltada a prevenção e articulação local de coproduzir segurança pública. Essa temática me trouxe um

grande desafio, haja vista toda a minha formação policial operacional, além da minha atuação (operacional). Todo esse processo me fez reconhecer a importância dos trabalhos de prevenção das polícias e a disseminação dessa filosofia dentro das corporações. Hoje, tento repassar esse conhecimento aos meus colegas de trabalho, que mantém a mesma visão daquela repassada na formação policial, além de tentar promover essa cultura em minha comunidade.

Cabe destacar algumas das características deste estudo, que eventualmente configuram limites a um trabalho de natureza acadêmica, em um mestrado profissional, tais como: o reconhecimento dos limites da objetividade e a aceitação da subjetividade inerente ao processo construído até aqui e de como os "produtos" gerados serão utilizados daqui para a frente pelos integrantes do Conseg; a incorporação da dimensão construtivista, onde ocorre aprendizagem constante e evolutiva do contexto da tomada de decisão, em oposição à crença de que um conjunto de ferramentas possa permitir uma solução única e melhorada do problema; a aceitação de que os elementos de natureza objetiva e subjetiva estão sempre juntos nas análises. Enfatizamos que esta é uma proposta de atividade de apoio à decisão e sobretudo, traz a incorporação de uma linguagem que é, ao mesmo tempo, linear - fazendo uso da linguagem humana natural, e não-linear fazendo uso de representações visuais, que permitem a simultaneidade da informação.

Como recomendações para futuros trabalhos, está a possibilidade de realizar a continuação da MCDA-C, com as informações elaboradas neste estudo, aproveitando a relação de confiança criada entre o Conseg Carianos e a Udesc Esag. Acredita-se ainda, que a sistemática apresentada poderá servir de referência para outros Consegs, desde que situadas em seu contexto organizacional e social.

REFERÊNCIAS

ACKERMANN, F., EDEN, C., CROPPER, S. Getting started with cognitive mapping. Artigo fornecido com o software Decision Explorer, **Banxia** Software, Glasgow, 1995.

ADORNO, S.; PERALVA, A. Estratégias de intervenção policial no Estado contemporâneo. Tempo Social, São Paulo, 1997.

ADORNO, Sérgio. Políticas Públicas de Segurança e Justiça Penal. **Cadernos Adenauer IX**, n. 4, p. 9 –27, Segurança Pública, 2008.

AGRANOFF, R. Inside Colaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. **Public Administration Review**. Special Issue. p. 56 – 65, 2006.

ANDION, Carolina. Inovação social. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social.** Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 98-102.

ARNSTEIN, S. R. Uma escada da Participação cidadã. **Journal of the American Institute of Planners**, p. 04 -13, 2002.

AZEVEDO, R. G. DE; RATTON, R. L.; LIMA, R. S. Crime, Polícia e justica no Brasil. São Paulo. Ed. Contexto, 2014.

BANA E COSTA, C. A. Introdução Geral às Abordagens Multicritério de Apoio à Tomada de Decisão. **Investigação Operacional**, v. 66, p. 117-139, jun. 1988.

	Process	o de apoi	io à decisão	: prob	lemáticas,	actores e
acções.	Apostila o	lo Curso	Metodologi	as Mu	lticritério	de Apoio
à Decisã	o - ENE/	UFSC. F	lorianópolis.	ago.,	1995.	

______. Três Convicções Fundamentais na Prática do Apoio à Decisão. **Pesquisa Operacional**, v.13, n.1, p. 09-20, jun. 1993. ______. **Structuration, Construction et Exploitation d'un Modèle Multicritère d'Aide à la Décision.** 1992. Tese de Doutorado – Universidade Técnica de Lisboa, Portugal, 1992.

BANA E COSTA, C. A.; OLIVEIRA, R. C. Assigning priorities for maintenance, repair and refurbishment in managing a municipal housing stock. **European Journal of Operational Research**, n.138, p. 380-391, 2002.

BANTON, M. **The Policeman in the comunity**. New York: Basic Books, 1964.

BARREIRA, C.; BATISTA, E. (In) Segurança e Sociedade: treze lições. Campinas, SP: Pontes Editores. 2011.

BAYLEY, D.; SKOLNICK, J. H. Nova polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas. São Paulo: Edusp, 2001.

BAYLEY, David H. **Patterns of Policing.** New Haven: Rutdgers U Press, 1985.

______. Police for the Future. New York, Oxford University Press, 1994.

BAYLEY, D.; SHEARING, C. The future of policing. Law and Society Review. v. 30, n.3, 1996.

BEATO FILHO, Cláudio C. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **São Paulo Perspec**, São Paulo, v. 13, n. 4, dez. 2001.

BELTON, V. Multiple criteria decision analysis – practically the only way to choose. In: Hendry, L.C., Eglese, R.W. (Eds). **Operational Research Tutorial Papers: 1990**. Birmingham: OR Society, 1990.

BITTNER, E. Florence Nightingale in pursuit of Willie Sutton: a theory of police. In: JACOBS, H. (ed.). **The potencial for reform of criminal justice**. Michigan: SABE Publications, v. 3, 1974.

______. Urban Police. Encyclopedia of Crime and Justice. New York: The free Press, 1983.

______. Introduction. In: BITTNER, E. Aspects of Police Work. Boston: Northeastern University Press, 1990.

BONAMIGO, I. S.; CHAVES, L. C. Violências e segurança pública na contemporaneidade: um desafio às tecnologias e inovações sociais. Chapecó: Argos. 2013.

BOURDIEU, P. **Sobre a televisão.** Seguido de "A influência do jornalismo" e "Os jogos olímpicos". Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editores, 1997.

BOVAIRD, T. Beyond. Engajament and Participation: uder and Community Coproduction of Public Services. **Public Administration Review**. p. 846-860, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília**, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRODEUR, J. P. **The Policing Web.** Oxford: Oxford University Press, 2010.

CARDOSO, G. R. Atores sociais, recursos e interesses: o processo de construção da 1ª conferência estadual de segurança pública de Santa Catarina. Trabalho de Conclusão de Curso [Ciências Sociais] — Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. 132 p.

COSSETTE, P. e AUDET, M. Mapping of an idiosyncratic schema. **Journal of Management Studies**, v.29, n.3, p. 325-348, 1992.

COSTA, A.; LIMA, R. S. Segurança Pública. In: **Crime, polícia e justiça no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2014. p. 482-490.

COSTA, A. Como as Democracias Controlam as Polícias: os mecanismos institucionais de controle da atividade policial. **Revista Novos Estudos Cebrap.** v.70, n.3, 2004.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The new public service: Serving rather than steering. **Public Administration Review**, v.60, n.6, p. 549-559, 2000.

DENHARDT, R.B. **Teorias de adminsitração pública.** São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DRAKE, E. K.; AOS, S.; MILLER, M. G. Evidence-based Public policy options to reduce crime and criminal justice costs: Implications in Washington state. **Victims and offenders**, n. 4, p.170-196, 2009.

DUARTE, Luiz Ricardo. **Aspectos da implantação e da avaliação do policiamento comunitário.** 2004. 94 f. Monografia (Especialista em Segurança Pública). Universidade do Sul de Santa Catarina, Palhoça, 2004.

_____. **Os CONSEGs e a redução de riscos.** 2. ed. Florianópolis: CEPED/UFSC, 2008. 154p.

EDEN, C.; JONES, S.; SIMS, D. **Messing about problems.** Oxford: Pergamon. 1983.

ENSSLIN, L.; MONTIBELLER NETO, G; ZANELLA, I., J.; NORONHA, S., M., D. **Metodologias Multicritério em Apoio à Decisão.** LabMCDA. Universidade Federal de Santa Catarina Santa Catarina, 1998.

ENSSLIN, L.; MONTIBELLER NETO G.; NORONHA S. M.. **Apoio à Decisão.** Florianópolis: Insular, 2001.

ENSSLIN, S. A Incorporação da Perspectiva Sistêmico-Sinergética na Metodologia MCDA Construtivista: uma ilustração de implementação. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2002.

FELTES. T. **Frischer Wind und aufbruch zu neuen Ufern?** Was gibt ES Neus zum Thema Polizeiforschung und polizeiwissenschaft? In: Berlin: Die Krimalpolizei 9, 2003.

FERNANDES, Sílvia dos Santos. O Conselho Comunitário de Segurança de Forquilhinhas e a filosofia da polícia comunitária: um estudo de caso. 2011, 128 f. Dissertação. — Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2011.

FONTOURA, Natália de Oliveira; RIVERO, Patrícia Silveira; RODRIGUES, Rute Imanishi. Segurança pública na Constituição federal de 1988: continuidades e perspectivas. Políticas Sociais: acompanhamentos e análise. Vinte anos da Constituição Federal. **Boletim IPEA**, v. 3, n. 17, 2009.

GALDEANO, A.P. **Para falar em nome da segurança**. Tese (Doutorado). Universadade Estadual de Campinas. Campinas, 2009.

HART, D. K. The virtuous citizen, the honorable bureaucrat, and "public" administration. **Public Administration Review**, n. 44, p. 111-120, 1984.

HONNETH, Axel. Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Ed. 34, 2003.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: http://censo2010.ibge.gov.br/

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público Brasília.** v.56, n. 2, p. 137-160. Abr/Jun, 2005.

JUCÁ, R. L. C. O papel da sociedade na política de segurança pública. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 60, 1 Nov. 2002. Disponível em: http://jus.com.br/artigos/3525>. Acesso em: 24 nov. 2015.

KEENEY, R.L. **Value-Focused Thinking**: A Path to Creative Decision-making. Cambridge: Harvard Univ. Press, 1992.

KLOCKARS, CB. **The idea of Police.** London: Sage, 1985. LIMA, R. S. **Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil.** São Paulo: Alameda, 2011.

LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghinringhelli de. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

LOPES, E. **Política e Segurança Pública**: uma vontade de sujeição. Rio de Janeiro. Contraponto. 2009.

MANNING, P. H. **Policing Contingencies**. Chicago/London: Chicago University Press, 2003.

MARCINEIRO, Nazareno. Implantação do gerenciamento pela qualidade total na polícia militar de Santa Catarina: um estudo de caso. 2001. 204 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) — Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

_____. **Polícia Comunitária**: construindo segurança nas comunidades. Florianópolis: Insular, 2009. 231 p.

MARCINEIRO, Nazareno; PACHECO, Giovanni C. **Polícia comunitária: evoluindo para a polícia do século XXI.** Florianópolis: Insular, 2005. 104 p.

MONTIBELLER, G., N. **Mapas Cognitivos**: Uma Ferrramenta de Apoio à Estruturação de Problemas, Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996.

MUIR Jr., W.K. **Police.** Chicago: The University of Chicago Press, 1977.

MUNIZ, J.; PROENÇA Jr., D. **Mandato Policial. Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 491-502.

NEOCLEOS, M. **The Fabrication of Social order.** London. Pluto Press, 2000.

UFSC. **Núcleo interdisciplinar de Políticas Públicas (NIPP**). Florianópolis: 2015. Disponível em: http://www.nipp.ufsc.br/sobre-o-nipp/

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). **Prevenção** do suicídio. Um manual paraprofissionais da mídia.

Genebra: Departamento de Saúde Mental, 2000. Disponível em: http://www.who.int/mental_health/prevention/suicide/en/suicideprev_media_port.pdf>.

Acesso em: 11 nov. 2014.

OSBORNE, D.; GAEBLER, R. Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector .

Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; ALMEIDA, Guilherme Assis. **Violência urbana**. São Paulo: Publifolha, 2003.

POLÍCIA COMUNITÁRIA. Disponível em:

http://notes1.pm.sc.gov.br/aplicacoes/policiacomunitaria.nsf. Acesso em: 12 nov. 2014.

POLÍCIA COMUNITÁRIA. Disponível em:

http://notes1.pm.sc.gov.br/aplicacoes/policiacomunitaria.nsf. Acesso em: 04 Dez. de 2015.

PROENÇA Jr., D.; MUNIZ, J. Stop or I'll call de Police! The idea of Police, or the effects of police encounters over time. BJC, n.46, 2006.

RAMOS, S. Violência, crime e mídia. Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014. p. 174-186.

RATHZ, H. **Understanding Police: Use of force**. Monsey: criminal justice press, 2003.

RIBEIRO, L. **Policiamento Comunitário. Crime, polícia e justiça no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2014. P. 527-538.

RIFIOTIS, T. Nos campos da violência: diferença e positividade. **Antropologia em primeira mão**. Florianópolis, n.19, 1997.

_____. Violência policial e imprensa: o caso da Favela Naval. **São Paulo Perspec**. v.13, n.4, São Paulo out./dez., 1999.

RIFIOTIS, T.; VIEIRA, D. Um olhar antropológico sobre violência e justiça: Etnografias, ensaios e estudos de narrativas. Florianópolis: Ed. UFSC, 2012.

ROCHA, A. C. et al. A coprodução do controle do bem público essencial à Accountability. In: Encontro Científico de Administração da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. **ENANPAD**, 26. 2010. Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2012. CD-ROM.

ROLIM, Marcos. A síndrome da Rainha Vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brasilian Studies, 2006. 311 p.

ROY, B. Decision science or decision-aid science?. **European Journal of Operacional Research**, v.8, n.1, p.184-203,1993.

ROY, B.; VANDERPOOTEN, D. The European School of MCDA: Emergence, Basic Features and Current Works.

Journal of Multi-Criteria Decision Analysis, v.5, p.22-38, 1996.

SALM, José Francisco. Coprodução de bens e serviços públicos. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 42-44.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Coprodução do Bem Público. **Revista de Ciências da Administração**, v. 11, n. 25, p. 68-96, 2009.

SAPORI, L. F. Torre de Babel. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 4, edição 6, 2010.

SCHOMMER, P. C. Desenvolvimento local: reconfiguração de papéis e governança para a coprodução do bem público. Ecossistema do desenvolvimento local no Brasil: diálogos sobre a relação e o papel do governo, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada. 1 d. São Paulo, 2014.

_____. Relações Estado-Sociedade no Brasil: Arquitetura Institucional, Accountability e Coprodução do Bem Público. 2013 (181-205). In: Patricia M. E. Mendonça, Mario Aquino Alves, Fernando do A. Nogueira, organizadores. **Arquitetura Institucional de Apoio às Organizações da Sociedade Civil no Brasil.** São Paulo: FGV, 2013. 256 p.

SCHOMMER, P.C.; ANDION. C.; PINHEIRO, D.M.; SPANIOL, E.L.; SERAFIM, M.C. Coprodução e inovação social na esfera pública em debate no campo da gestão social. In: SCHOMMER, P.C.; BOULLOSA, R.F. Gestão social como caminho para a redefinição da esfera pública.

Florianópolis: Udesc Editora, 2011. (p. 31-70). (Coleção Enapegs, v. 5).

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SKOGAN, W. G. Na overview of comunity Policing: Origins Concepts and Implementation. In: WILLIANSON, t. (ED.). **The Handbook of Knowledge-based Policing: Current Conceptions and Future Directions**. Chicago: John Willey and Sons, 2008, p. 43-57.

SKOLNICK, J. H. **Justice without trial**. 3. Ed. New York: Mcmillan College Publishing Company, 1994.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados,** v. 21, n. 61, p. 77–97, 2007.

_____. Novas políticas de segurança pública. **Estudos Avancados**. v. 17, n. 47, p. 75–96, 2007.

_____. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 56, p. 91–106, 2003.

SOARES, Luiz Eduardo; ROLIM, Marcos; RAMOS, Silvia. **O que pensam os profissionais da segurança no Brasil**. Ministério da Justiça. Brasília: SENASP, 2009.

STRECK, D.; ADAMS, T. **Lugares da participação e formação da cidadania**. Civitas Revista de Ciências Sociais, v. 6, nº 1, 2006.

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

TROJANOWICZ, R.; BUCQUEROUX, B. **Policiamento Comunitário**: como começar. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1994.

VASCONCELLOS E. A. O transporte urbano no Brasil. **Le Monde Diplomatique Brasil**, n. 1181, 1° jun. 2012.

VIGODA, E. From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. **Public Administration Review**, v. 62, n.5, p. 527-540, 2002.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2014**: Juventude viva. Os jovens do Brasil. Disponível em: http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil.pdf Acesso em: 11 nov. 2014.

WEBER, E. P.; KHADEMIAN, A. M. From agitation to collaboration: Clearing the air through negotiation. **Public Administration Review**, v. 57, n. 5, p.396-410, 1997.

WELSH, B. C.; FARRINGTON, D. P. Evidence-basedcrime policy. In TONRY, M. (ed.) **The oxford handbook of crime and criminal justice**. New York: Oxford University Press. 2011, p. 60-92.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Global consultation on violence and health**. Violence: a public health priority. Geneva: WHO: 1996.

ZAVATARO, Bruno. Democracia e Participação nos Conselhos Comunitários de Segurança de Curitiba: uma nova gestão da Segurança Pública? In: **Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia**, 2. Florianópolis, 2007. Anais Eletrônicos... Disponível em: http://www.sociologia.ufsc.br/npms/bruno_zavataro.pdf>. Acesso em: 12 de nov. 2014.