

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA - UNESP  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS  
CAMPUS DE MARÍLIA

PAULO LÚCIO DOS SANTOS

**A Articulação Comunitária e o Estado:**  
*limites e possibilidades dos CONSEGs em Marília/SP.*

MARÍLIA  
2009

PAULO LÚCIO DOS SANTOS

**A Articulação Comunitária e o Estado:**  
*limites e possibilidades dos CONSEGs em Marília/SP.*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista - UNESP "Júlio de Mesquita Filho", Campus de Marília, para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais. Área de Concentração: Ciências Sociais.

Orientadora: Dra. Sueli Andruccioli Félix.

MARÍLIA  
2009

Ficha Catalográfica

Serviço de Biblioteca e Documentação – UNESP – Campus de Marília

Santos, Paulo Lúcio

S237a A articulação comunitária e o estado: limites e possibilidades dos CONSEGs em Marília/SP / Paulo Lúcio dos Santos. – Marília, 2009.  
128 f.: 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) –  
Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade  
Estadual Paulista, Marília, 2009.

Bibliografia: f. 124-128.

Orientadora: Dra. Sueli Andruccioli Felix.

1. Segurança pública. 2. Conselho Comunitário de  
Segurança (CONSEGs). 3. Participação social.  
4. Controle social. 5. Crime. I. Autor. II. Título.

PAULO LÚCIO DOS SANTOS

**A Articulação Comunitária e o Estado:**  
limites e possibilidades dos CONSEGs em Marília/SP.

Dissertação para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Dra. Sueli Andruccioli Felix  
(Orientadora)

---

Dra. Marisa Fefferman

---

Dr. Jose Geraldo Alberto B. Poker

Suplentes:

---

Dra. Noemia Ramos Vieira

---

Dra. Renata Maria Coimbra Libório

Marília, 23 de outubro de 2009.

Ao meu pai, in memoriam.

A minha mãe Vandete, pela paciência, compreensão e carinho, pelos incentivos constantes para que soubesse encontrar o melhor caminho a trilhar na busca incessante à realização de meus sonhos. Minha gratidão, reconhecimento e respeito. Às minhas queridas irmãs Vera e Cida pelo apoio e carinho. Aos meus queridos sobrinhos Daniele, Danilo e Talita.

## **Agradecimentos**

Agradeço a todos que tornaram possível a realização desta dissertação.

À professora Sueli Andruccioli Felix, pela imprescindível orientação, por mostrar caminhos, por sua atenção, pelo apoio e paciência, que foram fundamentais para realização desse trabalho.

Aos professores Marisa Feffermann e Geraldo Poker, meus sinceros agradecimentos, não apenas pelo tempo e atenção despendida para participação na banca, mas sobretudo por terem contribuído com importantes considerações na construção desse trabalho.

Aos docentes desta UNESP (Campus de Marília) pelos inesgotáveis conhecimentos transmitidos, sem dúvida, muito preciosos na minha formação acadêmica.

Ao grupo de pesquisa GUTO/UNESP (Grupo de Pesquisa e Gestão Urbana de Trabalho Organizado) e a todos que dele fazem parte pelos momentos de reflexão e diálogo que sempre contribuíram com o meu crescimento intelectual. A definição do projeto só ocorreu de fato depois do meu ingresso no grupo de pesquisa.

Aos funcionários desta unidade universitária pela atenção sempre dedicada e carinhosa. Ao pessoal da Seção de Pós-Graduação, em especial à Aline, e bibliotecários pela ajuda e atenção dispensadas ao longo desses anos.

A todos os meus amigos e amigas que fizeram parte desta minha caminhada, responsáveis por eu ter chegado até aqui e pelo companheirismo, acima de tudo: Adriana, Milena, Aninha, Marcio Ricardo, Marina, Sandra, Luciana, Bóris, Vanessa, Erika e Thiago.

Não poderia deixar de agradecer a estas pessoas especiais que fazem parte da minha vida: Ana, Beto, Giovani e Tamyris, pela amizade, colaboração e atenção inestimáveis, minha gratidão.

Agradeço, por fim, a tantos outros que, direta ou indiretamente contribuíram para a realização desse trabalho.

Muito Obrigado !!!

## RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo refletir sobre a participação social exercida nos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGs), entidades que buscam atuar no campo da Segurança Pública. Os objetivos compreendem os limites e possibilidades na relação dos representantes da sociedade civil e poder do Estado, através da participação dos atores sociais frente às questões relativas à segurança pública. Por meio, da pesquisa participante e das análises documentais produzidas nos Consegos observou-se, as tensões e intervenções no controle da criminalidade e a participação política dos componentes da entidade ao representar a população. Assim como, a configuração sóciopolítica em que essa representação aparece e a sua estruturação, enquanto meio, voltada as prioridades relativas a segurança. Verificou-se como se estabelecem as relações constituídas nos Consegos, e as buscas por legitimidade na relação dos atores sociais com os órgãos de segurança e a busca de implementação de políticas públicas na cidade de Marília.

**Palavras-chave:** Segurança Pública. CONSEGs. Participação Social. Controle Social. Crime.

## ABSTRACT

The present research has as objective to reflect on the exerted social participation in the Communitarian Advice of Security (Consegs), entities that they search to act in the field of the Public Security. The objectives understand the limits and possibilities in the relation of the representatives of the civil society and to be able of the State, through the participation of the social actors front to the relative questions to the public security. By means of the participant research and of the produced documentary analyses in the Consegs it was observed, the tensions and interventions in the control of crime and the participation politics of the components of the entity when representing the population. As well as, the sóciopolítica configuration where this representation appears and its estruturação, while half, directed the relative priorities to the security. It was verified as if they establish the relations consisting in the Consegs, and the searches for legitimacy in the relation of the social actors with the agencies of security and the search of implementation of public politics in the city of Marília.

**Key Words:** Public security. Consegs. Social Participation. Social Control. Crime.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Conseg Zona Norte frequência demandas (2001-2007).....	96
Gráfico 2 Conseg Zona Oeste frequência demandas (2001-2007).....	100
Gráfico 3 Conseg Zona Leste frequência demandas (2001-2007).....	106
Gráfico 4 Conseg Centro frequência demandas (2001-2007).....	112

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Freqüência de reuniões e número de participantes discriminados por ano - CONSEG Zona Norte .....	79
Tabela 2 - Freqüência de reuniões e número de participantes discriminados por ano - CONSEG Zona Oeste .....	83
Tabela 3 - Freqüência de reuniões e número de participantes discriminados por ano - CONSEG Zona Leste .....	86
Tabela 4 - Freqüência de reuniões e número de participantes discriminados por ano - CONSEG Centro .....	90
Tabela 5. Conseg Zona Norte: Demandas, Encaminhamentos e Respostas junto as Instituições (2001-2007) .....	93
Tabela 6. Conseg Zona Oeste: Demandas, Encaminhamentos e Respostas junto as Instituições (2001-2007) .....	97
Tabela 7. Conseg Zona Leste: Demandas, Encaminhamentos e Respostas junto as Instituições (2001-2007) .....	103
Tabela 8. Conseg Zona Centro: Demandas, Encaminhamentos e Respostas junto as Instituições (2001-2007) .....	110

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	10
CAPÍTULO 1: Apontamentos Históricos e Sociais da Violência no Brasil e Perspectivas para a Prevenção Comunitária. ....	14
1.1 Breve Reflexão sobre a Construção das “Classes Perigosas” no Brasil .....	15
1.2 Alguns Aspectos da Violência no Espaço Urbano.....	24
CAPÍTULO 2: Criminalidade Urbana e Prevenção: O Papel da Cidade.....	31
2.1 Construindo Novos Caminhos: Prevenção da Criminalidade nos Municípios .....	37
2.2 A Prevenção da Criminalidade nos Municípios: O Caso de Marília/SP.....	48
2.3 Prevenção da Violência.....	51
CAPÍTULO 3: Organização Comunitária: Um Passo a Frente para a Participação Social? .....	57
3.1 Cidadania e Mobilização Popular: O Papel dos Conselhos Gestores Municipais ....	57
3.2 Caminhos Institucionais dos Consegs: Contexto de Criação dos Conselhos Comunitários de Segurança .....	63
3.3 Conselho Comunitário de Segurança - Consegs: Limites e Possibilidades de Uma Proposta .....	67
3.4 Conselho Comunitário de Segurança em Marília .....	69
3.4.1 CONSEG Zona Oeste .....	70
3.4.2 CONSEG Zona Leste.....	71
3.4.3 CONSEG Centro .....	71
3.4.4 CONSEG Zona Sul .....	73
3.4.5 CONSEG Zona Norte .....	73
CAPÍTULO 4: Análise Documental e Considerações de Campo .....	74
4.1 As Relações Sociais entre os Participantes nos Consegs de Marília: Conflitos e Parcerias .....	74
4.1.1 Participação Social e Hierarquia .....	74
4.2 Demandas, Encaminhamentos e Respostas Junto às Instituições .....	91
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	119
REFERÊNCIAS.....	124

## INTRODUÇÃO

No Brasil, os últimos anos foram marcados pelos problemas de ordem pública diante a crescente onda de violência urbana e da expansão da criminalidade violenta que afetam a sociedade nos campos político, econômico e social. O aumento da violência nas relações interpessoais, o crescimento das taxas de homicídio, a disseminação alarmante do uso e do tráfico de armas e drogas, linchamentos nas periferias e o crime organizado inquietam os governantes e governados.

Na atualidade brasileira, o fenômeno da violência é constituído por uma série de situações conflitantes cada vez mais complexas e incontroláveis, ganhando novos contornos com o fenômeno da urbanização.

O crescimento da fragmentação do espaço urbano e da segregação social ameaça simultaneamente o vínculo comunitário e a sociedade como um todo. No contexto atual a população dentro da comunidade vê-se enfraquecida em suas defesas tradicionais que fundamentam o sistema social, como os valores de solidariedade e os laços comunitários, já relativizados pelas sociabilidades individualistas contemporâneas.

A busca de interpretações para o fenômeno da violência urbana e da criminalidade aponta um conjunto variado de elementos explicativos: a facilidade de acesso a armas de fogo e sua ilegalidade, a fragilidade das instituições judiciárias indicam uma sociabilidade construída sobre bases perversas, capaz de solidificar uma cultura violenta da resolução de conflitos pautados através das desigualdades sociais que ainda flagelam o país, além das políticas sociais que não atendem, de maneira satisfatória, a sociedade no seu conjunto.

Ademais, outros fatores juntam-se a estes, a percepção de que os níveis de violência alcançados nos dias atuais alimentam a descrença e a desconfiança institucional e rebusca o trágico quadro que reverbera em mortes e flagelos pessoais e sociais, o que acaba por enfatizar estratégias públicas e privadas para resolução do problema.

O sentimento de insegurança, preocupação presente em toda a sociedade contemporânea, engendra novos discursos sobre o crime nas cidades, cria novas medidas de proteção que envolve os setores de segurança, policiamento e urbanismo, além de alimentar referências negativas estigmatizantes que recaem

sobre os segmentos mais vulneráveis da sociedade, comumente identificados como produtores de violência.

Da mesma forma, na atualidade, no mesmo tempo em que houve um agravamento da criminalidade, o aparato estatal que deveria zelar pela segurança dos cidadãos mostrou-se ineficaz na contenção da violência e, sobretudo, não demonstrou capacidade de promover uma convivência pacífica. Ao contrário, não raras vezes, na sua atuação o Estado torna-se um promotor da violência e da sensação de insegurança através da monopolização do poder.

Apesar disto, com o retorno da democracia no Brasil em 1988 trouxe para a discussão entre a população a questão da cidadania e do respeito aos direitos humanos como tópicos centrais do debate político (CARVALHO, 2001). A emergência da democracia causou uma vontade renovada de lutar por novas formas de assegurar os direitos recém-conquistados na prática através da Constituição Cidadã.

Entre outros aspectos, as mudanças focalizaram a necessidade de aproximar a sociedade através de seus atores sociais das instituições públicas na tentativa de assegurar seus direitos em presença a baixa legitimidade propiciada pelo poder público.

Nessa perspectiva, se por um lado, a Constituição Cidadã promulgada em 1988 - inserida no contexto de redemocratização do país - pautou-se na tentativa de assegurar direitos sociais nas áreas da saúde, educação, e promoção de direitos sociais, com a aposta em um processo de descentralização gradativa dessas políticas públicas através de maior controle pelo conjunto da sociedade.

Por outro lado, o mesmo não aconteceu no campo da Segurança Pública, pois o texto constitucional que versa sobre o tema não apontou para as reformas necessárias tratando-o de forma genérica e indefinida. Em grande medida, a inclusão do tema da segurança pública no debate sobre o processo de democratização do país não alcançou as expectativas desejadas, o que impediu muitas vezes uma discussão qualificada sobre a gestão do Estado sobre a criminalidade e as questões relativas à segurança.

De acordo com essa visão, o Estado deveria ser protegido dos inimigos em potencial alimentado pelos: assassinos, travestis, ladrões etc criminosos em geral. O resultado é que a segurança pública, assim como todo o seu campo político e

institucional de atuação, caracterizou-se por uma postura reativa e de repressão aos infratores da lei (dos criminosos).

Em outras palavras, pode-se dizer que as estratégias adotadas para a segurança pública - em relação aos avanços conquistados na área social - têm caminhado lentamente em razão de vários motivos, tais como: um ambiente marcado pelo conflito entre as instituições da polícia e justiça, a baixa participação por parte dos movimentos sociais na discussão sobre tema, o senso comum da população pautado, por meios das hegemônicas concepções reativas e punitivas de curto prazo agenciadas pelos órgãos de segurança.

Neste contexto, a sociedade criou mecanismos de participação social, de forma a ampliar a cidadania, pressionando as autoridades constituídas e estabelecendo novas experiências de administração dos problemas ligados à segurança pública e a Justiça.

Impulsionado pelo debate das políticas públicas no âmbito Federal, Estadual e Municipal, para a área da segurança, o governo do estado implementou medidas nessa área, tais como a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG), para discussão, por parte dos atores locais, dos problemas de segurança e prevenção à violência.

O incentivo à participação social nas questões ligadas ao tema cujo papel recai na busca de melhorias da percepção e do grau de confiança das pessoas sobre as instituições policiais, além de servir como instrumento de controle da atividade policial, propõem soluções, cobram resultados, e atuam na sensação de aumento do sentimento de segurança da população.

Neste sentido, questiona-se a capacidade dessas instâncias participativas se erigirem como meios de instrumentalização para os atores sociais na gestão das políticas de segurança pública em prol do desenvolvimento da democracia no Brasil.

A experiência do Conseg enquanto instrumento de participação social em temas de segurança propõe um novo paradigma de segurança pública, entendido como uma tendência de se romper com a centralização político-administrativa que imperou no Brasil ao longo de todo o século XX.

Diante deste cenário procuramos discutir os conselhos comunitários de segurança, entendendo seus limites e possibilidades, no que se refere à participação social e no tocante as questões relativas a políticas de segurança pública.

Para saber as possibilidades e os limites de ação e intervenção das políticas de segurança pública procuramos as atas e documentos oficiais e as suas indicações acerca de como se estruturam os Consegs. Para saber das relações sociais que se estabelecem e constituem os Consegs, partimos de observações em reuniões participativas na cidade de Marília. O período empreendido para a pesquisa foi de 2001-2007, e abrangeu quatro entidades em regiões geográficas distintas.

Assim, nosso trabalho está dividido da seguinte forma: no primeiro capítulo realizamos alguns apontamentos históricos e sociais da violência no Brasil tendo como perspectivas a prevenção comunitária. Observamos o debate acerca das questões que em nossa percepção estão intimamente ligados à violência e à criminalidade sendo elas: o imaginário social que se produziu em torno das “classes perigosas”; as reverberações sociais, políticas e econômicas no contexto urbano; e, finalmente, as propostas de prevenção social da violência e da criminalidade.

No segundo capítulo discutimos o papel das cidades em suas interações com a segurança, as suas desordens e as suas dinâmicas no controle do escape as insubordinações na dinâmica de contenção dos excessos de violência. Assim como as medidas de intervenção urbanística que visem a tomada do espaço público pela população que constituem as cidades.

O terceiro capítulo aponta a relevância da organização comunitária pautada na experiência herdada nos conselhos gestores de políticas públicas indicando a importância para uma efetiva participação social. Os conselhos gestores emergem como horizontes para a criação dos Consegs que, por sua vez, traz em seu bojo a possibilidade de participação social dentro das esferas de atuação do poder público, no que se refere às questões de segurança pública.

Pela pesquisa participativa e as análises dos livros de atas, dos documentos oficiais, o quarto capítulo, descreve as interações dos atores sociais que perfazem as políticas públicas relativas à segurança na cidade. Como são constituídas as entidades Consegs e como as relações sociais constroem políticas interventivas relativas à segurança pública em Marília.

## CAPITULO 1

### **Apontamentos históricos e sociais da violência no Brasil e perspectivas para a prevenção comunitária**

Quando se observam os diversos fenômenos sociais nos dias de hoje, particularmente aqueles mais candentes como a violência e a criminalidade, é necessário advertir que suas evidências não se explicam apenas pela aparência que possuem, mas pela historicidade que carregam. Dito de outra maneira, qualquer breve olhar tanto sobre estes fenômenos quanto as tentativas de compreensão e resolução, exige compreender com a devida clareza e precisão não apenas o modo como hoje se manifestam, mas suas “raízes” e desdobramentos.

No presente capítulo consideraremos três aspectos que, em nossa percepção, estão intimamente ligados à violência e à criminalidade: o imaginário social que se produziu em torno das “classes perigosas”; as reverberações sociais, políticas e econômicas no contexto urbano; e, finalmente, as propostas de prevenção social da violência e da criminalidade.

Nosso intuito é oferecer um raciocínio que contemple estes três aspectos demonstrando que neles estão postas tentativas diversas de controle social daquilo que se concebeu por violência e criminalidade (não apenas no Brasil, vale dizer): criminalização das classes populares e dos bairros pauperizados da cidade; segregação cada vez mais aguda nos termos sócio-espaciais, políticos e econômicos; e, por conseqüência, as distintas práticas policiais dirigidas às diferentes classes sociais: “autoritário e violento para a grande maioria da população; dócil e transigente aos interesses da elite” (VIEIRA, 1991, p. 90).

Essa exposição nos permite apresentar um grande desafio dos dias de hoje: o de um projeto de prevenção (entendida por “comunitária”) que não permitam ignorar os preconceitos e estereótipos sociais predominantes desde o século XIX e XX, as condições sócio-espaciais desiguais que pautam os conceitos de violência e criminalidade e seus desdobramentos políticos e sociais, tão recorrentes nas políticas de segurança pública.

## 1. 1 Breve reflexão sobre a construção das “classes perigosas” no Brasil

Quando se aborda tema tão complexo como a violência e seus desdobramentos, logo de imediato se depara com a miríade de estereótipos sobre as camadas pobres da sociedade que perpassam as visões dos moradores urbanos, planejadores e até mesmo estudiosos da academia. A maneira como são rotulados varia desde “perigosos” até “dignos de pena” e, seja qual for a definição, são concebidos como “marginalizados”, deixando às escuras as causas estruturais que constituem as faces de uma sociedade desigual.

Como nos lembra Perlman (1977), os moradores dos bairros pauperizados periféricos, loteamentos irregulares conhecidos no Brasil por favelas, enfim, os pobres urbanos, em geral, recebem rótulos sociais de nítido cunho político que se transmitem ao longo do processo socializante. As classes populares, neste sentido, são acusadas pela sua própria condição de miséria, pois suas formas de vida, trabalho e de moradia parecem refletir e causar toda a desordem social<sup>1</sup>.

Em sua característica fundamental pode-se dizer que a pobreza é o acúmulo de “privação absoluta” ou “relativa”, que demonstra a precariedade das condições de vida na qual engloba todos os setores da sociedade (econômico, político, cultural, de saúde, de habitação, entre outros), pois a própria constituição da vida transpassa relações e inter-relações de dependência de natureza variada (SANTOS, 1979).

Nosso ponto de vista apóia-se na idéia de que há na sua constituição elementos que remontam à formação sócio-histórica de nossa sociedade, marcada por hierarquizações, estigmatizações e uma imbricada rede de relações e práticas sociais que permeiam o cotidiano das classes sociais, o que implica compreender a pobreza num quadro de vulnerabilidade composto de dimensões sociais, econômicas, políticas e culturais.

No entanto, tendo-se em conta a abrangência do tema, bem como levando em consideração que a dedicação acadêmica ao assunto é relativamente antiga e

---

1 Perlman (1977) analisa os diversos estudos sobre populações ditas “marginalizadas”, bem como o que se pode apreender de uma espécie de “senso comum” sobre os favelados: as favelas eram tidas como locais sem uma organização interna; os favelados seriam solitários, isolados e anti-sociais, por sua origem rural. Assim, os favelados seriam tradicionalistas e atrasados e as favelas se constituíram em “enclaves” rurais em meio à cidade, não adaptados, sem conseguir se integrar e usufruir dos serviços urbanos e demais benefícios que a cidade oferece. O favelado estaria acostumado à pobreza, não querendo “progredir” na vida, sendo dependentes, fatalistas e apáticos; e, finalmente, sem aspirações, portanto, sem capacidade de planejar o futuro ou se prevenir, vivendo sempre o presente. Além disso, os favelados seriam um entrave para o “progresso” da cidade, pois ao serem considerados sujeitos que não trabalhavam, também eram vistos como não produtores de riqueza, sendo uma espécie de ralo na economia, sempre recebendo (mesmo que pouco) sem nunca nada oferecer. Por tudo isso, os favelados seriam revoltados, rebeldes, baderneiros, sendo uma constante ameaça à “ordem”.

abundante, como só poderia ser, não temos a intenção de esgotar as discussões a respeito. Abordaremos alguns fatores que constituem a associação classes populares/"classes perigosas" diante dos conflitos e mecanismos de dominação em relação à ideologia da higiene cujos desdobramentos estão presentes até hoje e podem ser apreciados não apenas neste tópico, mas também nos que se seguem acerca da violência e das iniciativas de controle.<sup>2</sup>

Nos últimos anos do século XIX, conforme os escritos de Chalhoub (1996), Kowarick (1994) e Rolnik (2003), a idéia dos planejadores urbanos, particularmente na cidade do Rio de Janeiro, era promover o saneamento moral e higiênico da sociedade, pois, para tais planejadores, o espaço urbano tinha sido invadido pelos pobres com seus "maus hábitos" e "ignorância", prejudicando assim o "progresso" do país. Por volta desse período, as condições de habitações eram extremamente precárias onde cortiços e favelas eram responsabilizados pela disseminação contagiosa de epidemias e pela morbidez moral.

Sob forte influência do saber europeu, produzidos na cidade de Paris na gestão do Barão de Haussmann, por exemplo, a partir do conhecimento médico do período e as "descobertas" científicas na área da saúde, os médicos apressaram-se em encontrar diagnósticos da realidade para o perigo de contágio que os pobres ofereciam (CHALHOUB, 1996). Nesse sentido:

Os intelectuais-médicos grassavam nessa época como miasmas na putrefação, ou como economistas em tempo de inflação: analisavam a "realidade", faziam seus diagnósticos, prescreviam a cura, e estavam sempre inabalavelmente convencidos de que só a sua receita poderia salvar o paciente. E houve então o diagnóstico de que os hábitos de moradia dos pobres eram nocivos à sociedade, e isto porque as habitações coletivas seriam focos de irradiação de epidemias, além, de, naturalmente, terrenos férteis para a propagação de vícios de todos os tipos. (CHALHOUB, 1996, p. 29).

O perigo social representado pelos pobres aparecia no imaginário político brasileiro de fins do século XIX através da metáfora da doença contagiosa. Neste contexto, em curto espaço de tempo a medicina elaborou um imaginário do contágio,

---

2 Chalhoub (2001) aponta como criadora do termo "classes perigosas" a escritora inglesa Mary Carpenter. Originalmente a expressão designaria aquela parcela social que estivesse à margem da lei e que, neste sentido, já tivesse passado pela prisão, ou aquela que, mesmo não tendo sido presa, havia optado por obter o seu sustento e o de sua família através da prática de furtos e não do trabalho. Chalhoub (2001) utiliza o termo de forma mais abrangente e assim abrange todo o indivíduo que se encontra fora do reduzido estrato social composto pela elite brasileira.

desenvolvendo a idéia de que a propagação das doenças se dava em função da presença de um meio físico urbano inadequado.

Desse modo, o alastramento das grandes epidemias deslocou-se do meio físico para o meio social, do espaço público para o espaço privado, sendo as classes pobres responsabilizadas pela propagação de doenças, hábitos e o modo de vida. As habitações coletivas seriam focos de irradiação de epidemias, além de, naturalmente, terrenos férteis para a propagação de vícios de todos os tipos.

Nesse sentido, vale transcrever trechos de relatórios de eminentes médicos e engenheiros fornecidos ao Conselho Superior de Saúde Pública do Rio de Janeiro em 1886, citados por Rolnik (2003, p. 40):

A vida em comum facilitada por esta solidariedade espontânea das classes pobres que, para se defender na luta pela vida, se congregam e mesmo se amontoam em casa quase em ruína, em porões, em cortiços, carecidos dos mais elementares requisitos higienicos é fonte de muitas moléstias, como é causa de muitos delitos. Em geral, essa população é constituída por gente de inferior cultura. E entre esses de espírito simples, tolerantes, desprezam os mais necessários preceitos de decoro e respeito mutuo, e a intimidade vão ligando numa trama apertada as mais diversas mentalidades, bem como aproximando às vezes as mesmas tendências. Resultando desta massa heterogênea a criminalidade, a prostituição, a doença, e mantendo baixo o nível moral e physico desta gente. Como é sabido, é nas estalagens e cortiços que vivem aglomeradas as centenas de vagabundo, capoeiras etc, que empestam moralmente esta cidade.

Como se tratava de penetrar no território popular com o objetivo de controlar para poder transformar, a ideologia sanitaria ofereceu à política repressiva do Estado os meios legais e institucionais para cumprir tal missão Rolnik (2003).

A vigilância estava em todo o lugar e todos deveriam a ela obedecer. Ademais, a descrição científica não podia ser contestada, pois se tratava da mais alta ciência e um saber articulado era necessário para a manutenção da ordem e do poder na cidade.

Portanto, era preciso demolir as zonas de concentração das habitações populares, com a intenção de convertê-las em lugares destinados à circulação dos cidadãos comprometidos com a ordem, o progresso e a civilização.

Nesse contexto, é muito conhecida a campanha empreendida pelo prefeito do Rio de Janeiro, Barata Ribeiro, contra o principal e maior dos cortiços da capital, o Cabeça de Porco, considerado pelas autoridades da época como um “valhacouto

de desordeiros”. Fruto do surgimento da grande cidade, das questões relativas aos problemas urbanos no processo de constituição e organização do trabalho, logo após a abolição da escravidão em 1888, seu desmonte em 1893 virou símbolo da luta pela higienização, ordenação e desenvolvimento da cidade (CHALHOUB, 1996).

Nesses tempos, ocorreu o primeiro surto industrial do país na capital do Império, Rio de Janeiro, onde as mudanças das relações sociais engendradas pelo capitalismo foram inicialmente mais notadas, motivando a organização de um mercado livre de trabalho.

Perante isso, as primeiras representações produzidas sobre “classes populares”/“classes perigosas” no pensamento brasileiro têm suas raízes na virada do século XIX para o século XX quando se verificou a passagem das relações sociais do tipo senhorial-escravista para as relações sociais capitalistas. Segundo Pires (1985, p. 60):

O Brasil conheceu este fenômeno de forma dramática: A violência da sociedade brasileira está na raiz de sua formação e caracteriza a opressão das classes dominantes, do escravismo, da Colônia à Independência, da Monarquia à República, e é responsável pelo desespero de larga parcela das camadas pobres que entram nas classes “perigosas” pensando estarem salvas do sufoco a que estão submetidas.

É o momento em que se registra o desenvolvimento do mercado de trabalho urbano industrial, baseado na mão-de-obra livre constituída por imigrantes estrangeiros e ex-escravos, num contexto histórico em que a escravidão foi a forma dominante de trabalho até épocas tardias do século XIX e das primeiras décadas do século XX (KOWARICK, 1994).

Ao mesmo tempo, as reformas urbanas do período veiculadas por parlamentares e administradores contribuíram para a repressão popular ao ocasionarem o agravamento do déficit habitacional, num contexto marcado por conflitos, lutas e tensões produzidos no quadro das transformações nas relações de trabalho. Desta forma, o agravamento das questões relativas à delinqüência e criminalização das classes populares surge atrelado às mudanças ocorridas na estrutura política e econômica do país, particularmente em centros urbanos como Rio de Janeiro e São Paulo que se urbanizaram e industrializaram rapidamente.

Estando em curso uma nova ordem econômica, começava a ganhar força um discurso de controle da classe trabalhadora e de valorização de novas práticas

sociais. A obrigatoriedade do trabalho e a imperiosa constituição de um contingente de trabalhadores assalariados encenavam o novo processo de ordenação e desenvolvimento da sociedade (KOWARICK, 1994).

Germinou-se, nesse cenário, as primeiras imagens e representações atribuídas às classes populares que vinham associadas à idéia de “classes perigosas”

As classes pobres e viciosas, diz um criminalista notável, sempre foram e hão de ser sempre a mais abundante causa de todas as sortes de malfeitores: são elas que se designam mais propriamente sob o título de - classes perigosas-; pois quando mesmo o vício não é acompanhado pelo crime, só o fato de aliar-se à pobreza no mesmo indivíduo constitui um justo motivo de terror para a sociedade. O perigo social cresce e torna-se de mais a mais ameaçador, à medida que o pobre deteriora a sua condição de vício e, o que é pior, pela ociosidade. (CHALHOUB, 1996, p. 21).

Por esse ponto de vista fica nítido que as classes populares eram concebidas como foco disseminador da desordem. A solução encontrada foi reprimir a “ociosidade”. O pobre que não trabalhava era identificado com a “ociosidade”, a “preguiça”, a “vagabundagem”. Estabelecia-se, dessa forma, a dicotomia trabalhador versus “vadio” e a condição social da pobreza era remetida ao plano individual, traduzindo-se na incapacidade do pobre de inserir-se no mundo do trabalho.

Cabe dizer que a “vadiagem” enseja várias outras questões já realizadas pela historiografia. Chalhoub (2001) discute as maneiras como se encaminhou, entre os parlamentares, o debate sobre a percepção popular do trabalho, considerado degradante por estar ligado à escravidão. Com a abolição, era necessário mudar este caráter do trabalho e torná-lo dignificante do indivíduo.

Como menciona Chalhoub (2001), o conceito de “vadiagem” construído no final do período imperial era marcado por sua incompatibilidade com a manutenção da ordem. Para a época, a “ociosidade”, sem meios de se sustentar era vista como uma ofensa ao tipo de sociedade que se procurava implementar. Rapidamente, porém, foi estabelecida a ponte entre a vadiagem e a pobreza, passando-se a utilizar a terminologia que indicava uma categoria social muito combatida pela polícia e citada nos relatórios das autoridades, a categoria das “classes perigosas”.

Os pobres eram reconhecidos como fonte de crimes e vícios e responsáveis pelo estado de pobreza, como doentes que produzem sua própria doença, não

querendo dela “se curar” e levando uma existência indisciplinada ameaçando a ordem social.

Por essa razão, no âmbito das reflexões postas na primeira década do século XX, era fundamental concentrar a preocupação repressiva policial em relação às práticas de “vadios”, mendigos, prostitutas etc. Destaca-se, no período, o esforço de classificação dessas práticas na categoria “contravenção” (vadiagem, embriaguez, jogo, mendicância etc.), o que emerge tanto da preocupação policial em identificar e qualificar os indivíduos que incorriam nessas práticas, quanto no processo de construir “rótulos” que permitissem formas de estigmatização.

Ainda nesse sentido, Zaluar (1996) também destaca esses aspectos. Segundo essa autora, a história republicana no Brasil, caracterizou-se pelo problema da ordem pública e por novos arranjos para sua conceitualização. A proclamação da República e a abolição da escravidão trouxeram a tona novas questões para a manutenção da ordem, devido ao rápido crescimento das cidades e a inserção de novos atores sociais que tornava a população cada vez mais diversificada - ex-escravos, imigrantes europeus. Desse modo, os conflitos na cidade cresceram significativamente.

Nesse mesmo período, o crescimento das cidades levou ao surgimento de cortiços, habitações surgidas pela insuficiência de moradias. Com as reformas urbanas a partir das quais os governos republicanos pretendem transformar a capital dos países em uma cidade moderna, os habitantes dos cortiços foram obrigados a se retirarem do centro. Surgiram dessa forma às primeiras favelas, e seu crescimento foi rápido.

A polícia ocupava-se, assim, quase integralmente dos indivíduos sem trabalho ou renda, considerados a principal ameaça à ordem pública e moral da sociedade:

No Código Penal Republicano de 1890 aparece a denominação “contravenções”, consideradas delitos menos graves que os crimes. Vadiagem e desordem eram as principais. Vadios eram considerados os mendigos, os desocupados, os jogadores, os capoeiras, e todos aqueles que exercessem atividades não reconhecidas oficialmente. Desordeiros eram os que promoviam arruaças, brigavam coletivamente ou se comportavam de modo inadequado em público. Em geral, estes se misturavam aos presos por embriaguez. (ZALUAR, 1996, p. 81).

O papel da polícia na República nascente relacionava-se, desse modo, à tarefa de reprimir contravenções o que significava “separar o trabalho da vagabundagem” (ZALUAR, 1996). A questão social, em todos os pais passa a ser uma questão de polícia.

Por causa disto a carteira de trabalho passou a ser o passaporte da cidadania, durante as primeiras décadas da República o único meio de obter serviços do Estado ou de evitar a prisão numa revista policial (ZALUAR, 1996)

No contexto em que se deu a adoção do conceito de “classes perigosas” no Brasil, logo após a abolição da escravatura, a política de repressão à vadiagem e ociosidade em 1888 fez com que aqueles que viviam nas ruas (os negros em particular) se tornassem os suspeitos preferenciais. Marginalizados desde os tempos coloniais, os livres e libertos tenderiam a não passar pela “escola do trabalho”, sendo freqüentemente transformados em itinerantes que vagueiam pelos campos e cidades, vistos pelos senhores como a encarnação de uma corja inútil que preferia a “vagabundagem”, o vício ou o crime à disciplina do trabalho (KOWARICK, 1994).

Os Autos dos Crimes da Capital citados por Rolnik (2003), estão cheios de exemplos de ocorrências deste tipo que aqui transcreveremos a fim de ilustrar a estigmatização das camadas pobres e o nível de degradação do trabalho.<sup>3</sup>

Autuação de crime – Florentino Francisco (5 de junho de 1896), vagabundo e desordeiro, preso às 7 horas na R. do Brás; 3 testemunhas, sargentos do 5º Batalhão, afirmam que trata-se de vagabundo; interrogado o réu: 30 anos, solteiro, trapeiro, brasileiro, natural de Taipú, analfabeto, negou tudo, afirmando que vive de seu trabalho e de ajuntar trapos durante o dia e à noite vai vendê-los a uma senhora italiana no Pari. Qualificação: preto, altura regular, pouca barba. Defesa do réu: quando foi preso estava no exercício de sua profissão, que o guarda prendeu-o porque o vê todas as noites trabalhando e que ele supõe que esteja vagabundando. Sentença: 22 dias e meio de prisão celular e as custas do processo.

23 de maio de 1893/ Réu: Ambrosina Maria da Rocha, 20 anos, solteira, lavadeira, natural da Bahia, mora em São Paulo, analfabeta, estatura regular, olhos pretos, cabelos pretos, sinais particulares: falta de dentes. Acusada de estar sempre junta aos quiosques da Rua da Estação, sem exercer profissão, ofício ou qualquer mister em que ganha a vida, buscando a subsistência como meio manifestamente ofensivo à moral e aos bons costumes. Deu a palavra a indiciada para ela afazer sua defesa e por ela foi dito que não tem maus costumes e que se foi presa é simplesmente pelo fato de não querer ela aquiescer aos desejos libidinosos do soldado que

---

<sup>3</sup> Os Autos de Crime da Capital eram, à época, a denominação que se dava aos arquivos de registros criminais.

a apreendeu, que ela conhece de vista há um tempo. (ROLNIK, 2003, p. 72).

Por tais Autos de Crimes, as oportunidades de trabalho para as camadas pobres (em particular para os negros) eram limitadas e qualquer trabalho manual era considerado como “coisa de escravo” e, portanto, aviltante e repugnante.

De acordo com Felix (2002, p. 19), a criminalização do negro deve-se mais às condições de penúria e exclusão a que foi submetido desde a Abolição da Escravidão, que representou na sua maior representatividade nas camadas sociais mais baixas, entre os analfabetos ou com formação primária e, em função disso, entre os que estão em posição inferior no mercado de trabalho e desempregados.

Ainda sobre a suspeição generalizada na qual as desconfianças recaem sobre as camadas populares Fausto (1984, p. 55) afirma que na consciência coletiva estavam arraigadas as associações entre o negro e o ócio, a violência, a permissividade sexual.

Num claro exemplo de criminalização de um comportamento com o propósito de reprimir uma camada social específica, discriminada pela cor, Fausto (1984, p. 35), cita o artigo 402, do Código Penal de 1890, que considera criminoso “fazer nas ruas e praças públicas exercício de agilidade e destreza corporal, conhecido pela denominação de capoeiragem”, ou ainda:

Deixar de exercitar profissão, ofício, ou qualquer mister em que ganhe a vida, não possuindo meio de subsistência e domicílio certo em que habite; prover a sua subsistência por meio de ocupação ofensiva da moral e dos bons costumes (CÓDIGO PENAL, 1890 apud FAUSTO, 1984, p. 35).

Percebe-se que é no Código Penal Brasileiro de 1890 que o enfoque sobre a vadiagem adquiriu contornos bem definidos em um capítulo à parte sobre as então denominadas “contravenções”. Este capítulo compunha-se de diversos artigos, onde eram definidas violações que iam da profanação de túmulos à capoeiragem. Jogadores, bêbados, mendigos e vadios estavam ali incluídos. Referente à “vadiagem”, o artigo 399 do Código definiu com maior precisão o vadio e prescreveu formas para sua reincorporação aos padrões de comportamento sociais tidos como regulares através do trabalho. Por este artigo era considerado “vadiagem”:

andar em correrias, com armas ou instrumentos capazes de produzir lesão corporal, provocando tumulto ou desordens, ameaçando pessoa certa ou incerta, ou incutindo temor de algum mal, sendo circunstância agravante pertencer o capoeira a alguma anda ou malta [...] (FAUSTO, 1984, p. 47).

Por certo, tratava-se de explicar os procedimentos dispensados aos grupos que incorriam em práticas, algumas já tradicionalmente reprimidas, outras não, que o Código Penal de 1890 reuniu sob a denominação de “contravenções” e que a polícia no início do século XX procurou dispensar especial atenção.

Nesse sentido, imputa-se aos componentes mais frágeis de uma sociedade de classes que se desenvolvia (pobres, negros, desempregados ou imigrantes), o rótulo de “marginal”, “vagabundo”, em geral ligado ao submundo do crime, da violência, das drogas e da prostituição. Ou seja, mesmo após o regime militar (1964-1985) e a Constituição Federal de 1988, “[...] a maioria da população, composta de miseráveis, pobres e indigentes, especialmente os mulatos e negros, continua a constituir as classes suspeitas” (PINHEIRO, 1991, p. 111).

É por essa razão que precisam ser observados continuamente os preconceitos e estereótipos advindos desde o século XIX, que percorreram o século XX e ainda permanecem no imaginário brasileiro - e, por conseqüência, nas práticas sociais, políticas e institucionais.

A concepção de “classes perigosas” ou “classes suspeitas” parece colorir com profundidade e intensidade os temas da violência e da criminalidade de tal maneira que não se pode ignorar os fundamentos que estiveram presentes tanto no passado quanto nos períodos mais recentes de nossa história.

No tocante às relações entre as condições sociais que constituem essa sociedade desigual em que vivemos e as explicações sobre os fenômenos considerados como violência ou crime que, após essa abordagem histórica inicial, partiremos para a reflexão de alguns aspectos presentes na formulação sobre a violência no contexto urbano, tendo em vista a produção sociológica especializada, conforme segue o próximo tópico deste capítulo.

## 1.2 Alguns aspectos da violência no espaço urbano

Como já visto, a historicidade das “classes perigosas” como referência aos segmentos mais pauperizados da sociedade brasileira demonstra a predominância de preconceitos e estereótipos relativos às tentativas de controle social dos distúrbios e conflitos de uma sociedade desigual. Entretanto, é necessário observar que essa historicidade ganha novos contornos (mesmo como mera atualização dos próprios preconceitos) quando se observa de modo particular a violência (e a criminalidade), especialmente neste momento de tanta visibilidade.

A demanda pública por segurança é intensificada pela percepção de que os índices de violência urbana e criminalidade crescem a cada dia e é um fenômeno mundial, principalmente nas médias e grandes cidades. As estatísticas indicam elevadas taxas de criminalidade e paralelamente intenso sentimento de medo potencializado pelos meios de comunicação de massa que atingem todas as classes sociais.

A literatura sociológica que se ocupa da temática da violência e criminalidade nos centros urbanos considera controversos esses aspectos e apresenta outras formas de explicação, tendendo à associação entre processos rápidos de crescimento urbano e o incremento nas taxas de criminalidade e violência.

A percepção pública da violência e/ou criminalidade nas principais democracias vincula-se à idéia de aumento ou escalada desses fenômenos, conforme afirma Adorno e Peralva (1997, p. 1) que “não apenas a [percepção] de que cresceram os crimes comparativamente ao passado recente, mas também a de que os crimes estão se tornando cada vez mais violentos”.

Porém, é importante considerar que a literatura sociológica se preocupa em desvendar os inúmeros aspectos que envolvem tal percepção, dentre os quais destacamos os apontados por Adorno e Lamin (2008, p. 158-159):

- 1) o aumento da capacidade de registro das práticas delitivas pelos órgãos responsáveis, o que amplia quantitativamente o número de registros criminais sem o aumento das ocorrências em si;
- 2) a ampliação das tipificações criminais conforme a complexização da sociedade em que práticas antes consideradas delitos leves, passaram a ser criminalizadas, registradas e penalizadas; e
- 3) finalmente, do próprio sentimento corrente de medo que gera violência que, por sua vez, gera mais medo que gera mais violência...

Segundo Fischer (1985, p. 10-11):

O consenso sobre a associação entre crescimento urbano e aumento da criminalidade violenta não é apenas impressionístico, mas tende a afirmar-se na literatura sociológica sobre os processos de urbanização rápidos que acarretam desorganização social, inconsistências entre os valores sociais instaurados e as estruturas urbanas em transformação e, conseqüentemente, a emergência de condutas desviantes que escapam às possibilidades do controle social.

No sentido aqui indicado, segundo Lima (2002), esse quadro também pode estar associado a outros fenômenos típicos da vida na metrópole como a distribuição desigual de equipamentos de infra-estrutura urbana, espaços públicos de socialização e lazer insuficientes, formas de ocupação do solo, adensamento populacional, precarização das condições de trabalho, desemprego, economia da cidade, dentre outros. Tudo isso acrescido de grandes desigualdades sociais decorrentes de processos sócio-econômicos mais amplos que caracterizam a sociedade brasileira.

Processos rápidos de industrialização e urbanização provocaram fortes movimentos migratórios, concentrando amplas massas isoladas nas periferias dos grandes centros urbanos sob condições de extrema pobreza, expostas a novos e mais elevados comportamentos e aspirações, incompatíveis com as alternativas institucionais de satisfação disponíveis. Sob essa ótica, as rápidas mudanças sociais e transformações urbanas criaram um ambiente propício para diversos conflitos e tensões em uma sociedade desigual, de tal maneira que nem mesmo fenômenos como a violência e a criminalidade estão desvinculados.

Assim, a violência e a criminalidade não se explicam diretamente pelas transformações e seus conflitos decorrentes da urbanização/industrialização, porém seus desdobramentos estão imbricados na complexidade dessa sociedade que se alterou e se altera a todo instante.

Mesmo assim, muitos estudiosos procuraram desenvolver análises em relação à formação, expansão e ordenação das cidades. O crime como objeto de análise no contexto urbano não é uma idéia nova. Em 1845, em “A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra”, Engels (1965) fez importante referência ao crime – nos termos da criminalização dos setores mais pauperizados – afirmando que ao

lado do desemprego e da mendicância, ele compõe a paisagem da cidade moderna, como abordado rapidamente na discussão sobre as chamadas “classes perigosas”.

No final do século XIX, Durkheim (1984) inscreve na sociologia uma nova abordagem do crime observado nas cidades complexas como um fenômeno social, fato social, buscando se distanciar das acepções psicologizantes. Enquanto fato social deveria ser mensurado e compreendido nos limites das relações sociais que o definem. Nesta linha de análise, lembramos aqui, brevemente, os estudos da criminalidade urbana e delinqüência realizados nas primeiras décadas do século XX pelos membros da Escola Sociológica de Chicago (SHAW, 1970).

Embora com perspectivas diferentes, tais autores apontam, sob diversos aspectos, que a urbanização acelerada cria situações diversas de conflitos sejam no trânsito, nas relações de trabalho e, até mesmo, nas relações de família, contribuindo para a desagregação da vida cotidiana.

As relações sociais são de impessoalidade, anonimato, sem os laços de contenção tradicionais que hoje persistem apenas nas comunidades de regiões menos afluentes ou de regiões rurais. A violência teria suas raízes primárias, na vida competitiva, na luta pela sobrevivência, na predominância muito forte do capitalismo junto com a explosão de expectativas associadas ao individualismo e ao consumismo, características da sociedade moderna.

Segundo Felix (2002) a violência na cidade está associada à tensão urbana e às contradições sociais da convivência. Ela surge e se avoluma à medida que as cidades crescem e se tornam mais complexas, mais dominadas pela multidão, produzindo mais solidão, mais anonimato:

[...] o problema da violência e criminalidade não apenas se mantém como assunto valorizado pelos meios de comunicação e autoridades, mas incorporou-se ao discurso político e modificou o “modus vivendi” da população. Esta mudança de comportamento inclui desde a escolha de bairros residenciais considerados mais seguros, até cuidados pessoais com horários, trajetos, meios de locomoção e locais freqüentados. (FELIX, 2002, p. 47).

Neste sentido, a vida em comunidade (aqui tomada em sentido genérico), com toda a sua complexidade, passaria a ser vista como um privilegiado foco de estudo, estimulando a realização de pesquisas sobre as cidades – que se apresentavam como um terreno fértil aos desvios de conduta, muitos deles

reputados pela literatura como crimes – sua influência nas relações sociais e interpessoais. Velho (2000, p. 11) afirma que:

A vida social, em todas as formas que conhecemos na espécie humana, não está imune ao que se denomina, no senso comum, de violência, isto é, o uso agressivo da força física de indivíduos ou grupos contra outros. Violência não se limita ao uso da força física, mas a possibilidade ou ameaça de usá-la constitui dimensão fundamental de sua natureza.

É preciso compreender, portanto, que a violência é um fenômeno multifacetado e complexo. Para os estudiosos, especialmente das últimas décadas, que exploram as transformações urbanas e a diversidade dos processos sociais urbanos para explicar a criminalidade e a percepção da violência, particularmente relacionada ao resultado rápido da industrialização e urbanização, nenhum fator isolado pode explicar violência – uma combinação de fatores pode indicar a emergência da violência em diferentes níveis.

No curso desse processo já se reconhece a tendência das classes sociais mais elevadas se deslocarem para regiões ainda mais afastadas das periferias das grandes cidades, para grandes condomínios fechados, em busca de maior privacidade e fuga da violência que imperaria cada vez mais nas áreas centrais. Não obstante, o problema da criminalidade parece não ceder, o que parece confirmar a hipótese de Caldeira (2000) e Delicato (2004) de que a sensação de segurança dessas classes não é a única justificativa para residir nos condomínios horizontais de alto padrão, mas a própria necessidade de afirmação de um status em uma cidade cada vez mais desigual e segregada sócio-espacialmente.

Caldeira (2000) aborda os mecanismos sócio-espaciais relacionados à percepção de uma violência crescente que altera os projetos elitistas nas cidades mundo afora:

A violência e o medo combinam-se a processos de mudança social nas cidades contemporâneas, gerando novas formas de segregação espacial e discriminação social. [...] Em geral, grupos sociais que se sentem ameaçados com a ordem social que toma corpo nessas cidades constroem enclaves fortificados para sua residência, trabalho lazer e consumo. Os discursos sobre o medo que simultaneamente legitimam essa retirada e ajudam a reproduzir o medo encontram diferentes referências. Com frequência, dizem respeito ao crime e especialmente ao crime violento. Mas elas também incorporam preocupações raciais e étnicas, preconceitos de classe e referências negativas aos pobres e marginalizados.[...] No entanto, as formas de

exclusão e encerramento sob as quais as atuais transformações espaciais ocorrem são tão generalizadas que se pode tratá-las como parte de uma fórmula que elites em todo o mundo vêm adotando para reconfigurar a segregação espacial de suas cidades. (CALDEIRA, 2000, p. 9)

Em seguida, no mesmo estudo, Caldeira (2000) afere aos condomínios fechados a seguinte caracterização: “versão residencial de uma categoria mais ampla de novos empreendimentos urbanos que chamo de enclaves fortificados”<sup>4</sup>. Os enclaves fortificados (condomínios fechados, conjunto de escritórios e shopping centers, bem como espaços que vêm sendo adaptados a este modelo, como escolas, hospitais, centros de lazer e parques temáticos) possuem as seguintes características básicas:

1. são propriedade privada para uso coletivo;
2. enfatizam o valor do que é privado e restrito ao mesmo tempo em que desvalorizam o que é público e aberto na cidade;
3. são fisicamente demarcados por muros, grades, espaços vazios, e detalhes arquitetônicos;
4. são voltados para o interior e não em direção à rua;
5. são controlados por guardas armados e sistemas de segurança, a impor regras de inclusão e exclusão; e
6. são flexíveis, podendo se situar praticamente em qualquer lugar, em razão de sua autonomia e independência em relação ao seu entorno.

Essa mudança de comportamento, associada à busca de maior segurança na esfera privada e que envolve especialmente a moradia, o lazer e o consumo, segue a lógica da segregação espacial e desigualdade social. A pergunta que fica é: até que ponto esta nova configuração do espaço urbano não tende a provocar

---

4 Segundo Zakabi (2002), “um milhão de brasileiros vive em condomínios fechados situados na circunvizinhança das grandes cidades, sendo que São Paulo conta com mais de 300 deste tipo de empreendimento, havendo 176 nos arredores de Curitiba, e Goiânia, que não possuía nenhum, já conta com 10, mesmo número que há em Manaus. Os moradores destes condomínios somados aos dos condomínios fechados representados por conjuntos de casas ou ruas cercados por muros atingem a cifra de quatro milhões. O mega-condomínio Alphaville, a 23 km de São Paulo, construído na década de 70, é o mais emblemático de todos em razão de ter sido o primeiro deste gênero e também em função da sua estrutura gigantesca. 40 restaurantes, 16 agências bancárias, dois pronto-socorros, um shopping center, 40 mil moradores e população flutuante diária de 170 mil pessoas”.

formas de organização social que podem favorecer o incremento da violência urbana e criminalidade?

A cidade ao ser fragmentada em inúmeros territórios com características próprias e excludentes da cidadania deixou de ser um todo contínuo e passou a ser um conjunto composto por diversos grupos/comunidades ilhadas/fortificadas. A desigualdade social ficou a um só tempo mais acentuada e mais evidente, especialmente entre os grupos sociais que habitam, por vezes, o mesmo espaço, porém, cada vez mais separados socialmente, mesmo que coexistindo como vizinhos em favelas paupérrimas ou condomínios de luxo ou, ainda, com o exército de empregados domésticos (faxineiras, porteiros, jardineiros, babás entre outros), experienciando e sofrendo entre mundos “paralelos”. É de se supor os inúmeros constrangimentos que circundam as relações entre esses mundos e seus sujeitos, sob a ótica da desconfiança nas “cidades de muros” (CALDEIRA, 2000; DELICATO, 2004).<sup>5</sup>

Embora se perceba com freqüência o discurso do medo e da insegurança diante da violência, deve-se analisar outras formas de violência sofridas por certos grupos e classes dessa sociedade desigual. A compreensão da violência carece de outras observações mais abrangentes como a ausência de políticas estatais de controle das mazelas da violência quando os medos alcançam preocupações mais gerais “medo de ficar doente, desempregado, acidental-se ou ser atropelado, humilhado, extorquido, espancado, preso ou torturado” (KOWARICK, 2000, p. 114). Em outras palavras,

[...] o medo e a insegurança que se acalentaram nos anos 1980 advém menos da violência enquanto criminalidade e mais de uma violência estrutural que se espelha nas desigualdades de direitos, no desemprego, nos acidentes de trabalho, nas mortes por problemas de saúde. (ADORNO; LAMIN, 2008, p. 165).

É nesse contexto de aprofundamento de insegurança e incertezas no cotidiano que a segurança pública emerge hoje como uma preocupação central da população, fundada em percepções (fundamentadas ou mesmo irreais) de aumento da criminalidade, mesmo quando as estatísticas a contradizem. De qualquer forma,

---

5 Caldeira (2000) e Delicato (2003) discorrem ainda sobre os constrangimentos à base dos temores não somente das classes que se cruzam entre os muros fortificados que separam bairros ricos e pobres, mas sobre os constrangimentos entre os próprios moradores de classe alta dos tais enclaves.

o que se assiste atualmente é uma nova concepção de ordem pública. Os órgãos encarregados da segurança pública, que historicamente estiveram calcados em práticas repressivas e ostensivas contra as classes populares, estão sendo chamados à resolução dos problemas, seja de demanda por mais ações ostensivas e punitivas ou de demanda por práticas alternativas como as preventivas. E é sobre essa última demanda, a da possibilidade da prevenção comunitária, que abordaremos no capítulo a seguir.

## CAPÍTULO 2

### **Criminalidade urbana e prevenção: o papel da cidade**

Dois são os fenômenos sociais marcantes da segunda metade do século XIX: a industrialização e a urbanização que, somados, contribuíram para a eclosão de alguns problemas sociais típicos de fortes aglomerações e até então desconhecidos dos habitantes das pequenas e médias cidades: imigração descontrolada, concentração de riquezas, convivência estreita de classes sociais diversas e a conseqüente desigualdade social, desintegração de laços sociais, egocentrismo, criminalidade dentre outros.

O medo e o sentimento de insegurança em função da violência e da criminalidade ocorridas no contexto urbano, em estreita associação às questões sociais, (relacionada às transformações socioeconômica, político e cultural), estão caracterizados pela rápida industrialização e processo de urbanização intenso e desenfreado das cidades contemporâneas.

O crescimento intenso das cidades e de suas populações trouxe uma série de problemas até então desconhecidos como fenômenos de massa: surgimento de bairros degradados, marginalização dos mais pobres, desemprego, criminalidade e outros, como já se apontou acima.

Freitas (2004), ao comentar tais processos, argumenta que as mudanças não são apenas de ordem econômica, demográfica e espacial; atingem os costumes, as interações sociais e as formas de controle social. Segundo autor:

Este ambiente densamente povoado, heterogêneo, marcado pela impessoalidade e caracterizado por desigualdades profundas, apresenta-se como um terreno fértil a desvios de conduta, muitos destes reputados como crimes. Daí o interesse de sociólogos pela cidade como objeto de estudo. (FREITAS, 2004, p. 18).

Em Felix (2000) encontramos uma reflexão sobre as condições de deterioração do espaço urbano em que se relaciona a ocorrência de crime e incivilidade. De acordo com a autora:

Há, também, uma forte correlação entre incivilidade e crime: os espaços deteriorados fisicamente com pichações, ruas estreitas, sujas e mal iluminadas, casas velhas, parcialmente destruídas, e/ou construídas de forma improvisada etc, são os que apresentam as mais altas taxas criminais, especialmente as com maior grau de

violência. Além da criminalidade em si, a incivilidade determina uma percepção espacial de medo e distorção das relações sociais, o que, por consequência, proporciona o aumento da criminalidade. (FELIX, 2000, p. 36).

Nesse cenário, o rápido e desorganizado processo de urbanização, deixa uma parte da população das cidades desamparada. Essas pessoas não são absorvidas pelo mercado de trabalho; não conseguem atingir um patamar educacional que lhes possibilite um nível melhor de vida e tem pouco acesso aos bens públicos.

Esta disjunção entre desenvolvimento urbano (crescimento acelerado e desordenado das cidades) e adequação das pessoas às cidades, tende a provocar formas de organização social que favorecem o aumento da criminalidade. Não seria exagero afirmar que os locais da cidade onde se aglomera um grande número de pessoas em condições precárias, criem ambientes propícios para o incremento da violência urbana e da criminalidade. No caso em questão, trata-se do fenômeno da concentração espacial do crime, determinada por características sociodemográficas, econômicas e históricas dos locais - aqui entendidos como bairros, região, cidade.

Por volta das décadas de 1920 e 1930 o estudo sobre crimes urbanos e delinqüência pela sociologia adquiriu uma importância significativa com as pesquisas da Escola de Chicago, representada pelos trabalhos de Shaw e Mckay, com especial interesse na criminalidade urbana que surgia como um fenômeno coletivo em determinadas áreas da cidade.

Muito embora seus estudos datem do início do século XX, a estreita relação entre o fenômeno urbano e a criminalidade ainda persiste na atualidade, de modo que o potencial das teses centrais desta Escola merece ainda ser explorado<sup>6</sup>, acima de tudo, “pela preocupação com a prevenção do crime, não em termos de tratamento ou punição, porém na perspectiva de um produto social e como tal passível de interferência” (TANGERINO, 2007, p. 19).

As teorias ecológicas sobre o crime, oriundas da tradição sociológica da Escola de Chicago, surgiram como uma tentativa de explicação para o fato de

---

6 Tangerino (2007), Freitas (2004) Felix (2002) ao tratar desta questão, discorrem sobre o aporte teórico da Escola de Chicago cuja tese central é de que a cidade ou a organização urbana exerce papel fundamental na definição de áreas onde a criminalidade se faz sentir de modo mais acentuado e se justifica por três razões: em primeiro lugar, por ser a cidade o objeto central de estudos dessa escola, em segundo lugar, pela compreensão do crime como produto da ausência de laços comunitários e por fim, pela abordagem preventiva trazida por esta Escola, qual seja, a de fortalecimento das instituições locais como estratégia de prevenção da conduta delituosa.

algumas comunidades manterem altas taxas de criminalidade ao longo do tempo. Que forças sociais operavam nas áreas urbanas criando interações favoráveis a prática de crimes, por que alguns bairros ou vizinhanças parecem ter áreas naturais para o crime? Para estes autores, certas áreas urbanas detinham determinado nível de degradação social, proporcionando uma quebra das regras das instituições sociais, por exemplo, da escola e da família.

Os estudos apontam que a explicação ecológica para o crime passa por duas correntes, a saber: as teorias de desordem física e a de desordem social. De acordo com Wilson e Kelling (1982 apud BEATO; PEIXOTO 2005, p. 168) o crime se relaciona com as características físicas das localidades, como prédios degradados, lotes vagos etc.

Beato e Peixoto (2005, p. 168), referindo-se a vários autores, dizem que “a desorganização social se refere à incapacidade de integrar valores comuns de seus residentes e manter um efetivo controle social, denominando a desordem física de uma comunidade como o problema das ‘janelas quebradas’”. Para os autores, um vidro quebrado numa janela dá sinais claros de que ninguém está se importando. No limite, a desordem se instala e as pessoas passam a cometer crimes mais sérios.

Esses sinais de degradação e descontrole funcionam como um desarranjo social que induz a forte sensação de abandono e de impotência. Esses sinais difusos por toda parte ajudam a lembrar a violência, causam medo aos cidadãos e comprometem a qualidade de vida da sociedade. Locais degradados tendem a apresentar taxas de crimes mais altas, pois os criminosos pressupõem que os moradores são indiferentes ao que acontece em sua vizinhança.

Conforme esses estudos, a desordem e o crime também podem ser concebidos como manifestações de um mesmo fenômeno, relacionado aos mecanismos de auto-regulação comunitária e de estabelecimento de laços de confiança entre os moradores. Segundo, Sampson e Groves (1989 apud BEATO; PEIXOTO, 2005), a desorganização social, ou o seu oposto, estão calcadas na capacidade da comunidade resolver e controlar seus problemas. Via de regra, esse controle pode ser exercido através de organizações sociais formais, por exemplo, associações de bairro, religiosas ou mesmo através de outras formas de interação entre os moradores.

A análise ecológica dos delitos nos centros urbanos aponta para alguns questionamentos: do ponto de vista prático, por que alguns bairros e localidades de

uma cidade apresentam taxas mais elevadas de crime? Teoricamente, argumentam alguns estudiosos (SHAW; MCKAY, 1942; PARK; BURGESS, 1924; BURSİK, 1986 apud BEATO; PEIXOTO, 2005) que a “literatura que lida com a hipótese da degradação social debita essa maior incidência às características socioeconômicas das comunidades, cidades, bairros e vizinhanças”.

Segundo esses estudos, isso não se dá de forma direta, mas como resultado do fato de áreas com maior privação relativa e absoluta provocarem incrementos de mobilidade e heterogeneidade populacional, conduzindo assim a um enfraquecimento dos laços tradicionais de controle social e, conseqüentemente, elevando o número de crimes.

Nessa linha de raciocínio, seguindo o conceito de ecologia do crime, o comportamento dos criminosos é baseado em certas rotinas e hábitos ajustados às oportunidades, benefícios e riscos do ambiente onde atuam. Suas ações, portanto, são decididas a partir dos padrões locais de atividades humanas, que produzem vítimas em potencial ou oferecem objetivos para serem atacados, conforme citado por Coelho (2008):

Se uma área oferece oportunidades, inclusive pela deficiente ação de vigilância, privada ou policial, há a propensão de relativa fixação dos delinqüentes no local, inclusive por conhecer pessoal de apoio, vias de fuga, esconderijos e disfarces apropriados. A constância do comportamento de cada tipo de predador os torna relativamente previsíveis;

Se o criminoso faz o levantamento das oportunidades do local, a polícia deve fazer o mesmo. Com as informações detalhadas pelo computador, os policiais devem buscar compreender a dinâmica social da área onde atuam, ou não atenderão adequadamente a formação dos problemas que enfrentam, para adotar estratégias adequadas, para dificultar ou impedir a ação dos predadores locais;

O uso da tecnologia da informação, portanto, depende essencialmente das unidades locais de policiamento, que detêm melhor conhecimento da área e dispõem dos recursos, para agir com mais flexibilidade e eficácia. Essa situação vai exigir a revisão das estratégias centralizadoras, a ênfase nas estruturas e ações do policiamento dos bairros e a focalização prioritária do crime, ao invés de focar o criminoso;

A teoria de Shaw e Mckay, na verdade, não propôs simplesmente que a causa direta dos índices de criminalidade são as condições sociais das comunidades urbanas, ou seja: pobreza não é indicativo de criminalidade, mas sim, que a desorganização social observada nessas comunidades enfraquece os controles sociais informais, desempenhados por instituições como a família, a igreja, a escola etc, contribuindo assim para os altos índices de criminalidade;

A Teoria da Desorganização Social se mantém como uma das teorias mais respeitadas no campo da criminologia. E os estudiosos

concordam que comunidades com alta densidade populacional, más condições de saneamento básico, falta de estrutura urbana e outros fatores sociais, contribuem para a criação da oportunidade e da motivação para o crime e diminuem os vínculos de conformidade tão importantes para o controle social;

Essa teoria é talvez uma das mais importantes no campo da criminologia, porque questiona a razão pelas as quais as pessoas que compõem a maioria da população carcerária americana, brasileira e no resto do mundo, fazem parte da mesma classe social<sup>7</sup> Diversas outras teorias explicam as causas da criminalidade de indivíduos que pertencem a grupos distintos, e ainda, a grande maioria das pessoas, estudioso ou não, acreditam que o crime é resultado de uma escolha pessoal e racional feita pelo indivíduo, que após calcular os possíveis benefícios ou prejuízos de um ato criminoso, toma uma decisão;

De acordo com a Teoria da Desorganização Social, tal decisão é influenciada por fatores relacionados ao tipo de comunidade em que tal indivíduo vive. O controle social é simplesmente o que as outras pessoas da sua comunidade vão pensar de você, mas se um indivíduo mora em uma comunidade em que é normal se envolver em atividades criminosas, tal controle não terá qualquer influência na decisão de se cometer ou não um crime, por outro lado, em uma comunidade coesa e organizada, ainda que pobre, na qual os moradores se conhecem e se ajudam, o controle social é elemento definitivo no controle da criminalidade. Mas a teoria não pretende ser absoluta, e sim, uma ferramenta fundamental na busca da explicação do fato crime.

Em síntese, em sociedades marcadas pela desorganização social, o controle social será muito baixo. Mais especificamente, como apresenta Freitas (2004, p. 77):

mais genericamente, a desorganização social se refere a uma situação em que há pouco ou nenhum sentimento de comunidade, relações são transitórias, níveis de vigilância da comunidade são baixos, instituições de controle informal são fracas e as organizações sociais ineficazes. Diversamente de uma comunidade organizada, onde a solidariedade social, a cooperação entre vizinhos e a ação harmoniosa se juntam para resolver problemas comuns, áreas socialmente desorganizadas têm muitos valores morais em competição e conflito.

Para os sociólogos da Escola de Chicago, desorganização social e controle social são fenômenos diretamente implicados. Diversas são as teorias do controle, mas as que serão aqui consideradas são aquelas que receberam alguma influência da teoria ecológica. No caso em questão, as teorias que consideram a variável

---

<sup>7</sup> Esta análise desconsidera o papel das agências de controle social que penaliza os segmentos menos favorecidos. Mas, isso é outra discussão que faremos no momento adequado.

espaço, a saber: teoria das atividades de rotina que entende o crime como produto de três fatores conjuntos e que se unem a certos momentos e lugares: um infrator motivado, uma vítima potencial e a ausência de vigilância (FREITAS, 2004).

No que tange às questões relacionadas ao controle social, Tangerino (2007) ressalta que é fundamental a distinção entre controle social formal e informal, uma vez que o primeiro, formal, será realizado por meio dos instrumentos de força do Estado (polícia, judiciário, legislação etc); já o informal, será exercido pelos grupos sociais (escola, família, igreja, vizinhança etc). Nos dizeres de Tangerino (2007, p. 89):

O controle informal é, ao contrário, difuso, mutável e espontâneo e realiza-se através da dinâmica que se desenvolve no âmbito dos pequenos grupos sociais. Os meios de controle informal são próprios de sociedades pequenas e homogêneas [...] o controle informal também se manifesta nas sociedades modernas. Neste contexto, este é exercido através da família, amigos, colegas de trabalho, entre fiéis da mesma religião etc, que reprovam determinados comportamentos e fazem recomendações.

Farris (1965) citado por Tangerino (2007), resume o controle social a partir da clássica questão dos pequenos grupos sociais: “o que os vizinhos vão pensar?” Para o autor, render-se a essa indagação é reconhecer a vizinhança como grupo primário efetivo, ou seja, como uma agência de controle social.

O interesse pessoal é forte e por meio dos canais naturais de focas de vizinhança qualquer informação conhecida por um será rapidamente conhecida por todos. Cada pessoa sabe que tudo que fizer de um modo divergente do convencional, será inevitavelmente descoberto pelos vizinhos os quais, não só espalharão ao conhecimento de todos, como também será perpetuado na história não escrita da comunidade. (FARRIS, 1965 apud TANGERINO, 2007, p. 89).

Com esses apontamentos, em linhas gerais buscamos refletir sobre alguns aspectos do legado da Escola de Chicago aplicado ao espaço urbano, em especial aqueles relacionados à desorganização social que sobressaem nas áreas de degradação enfraquecendo os instrumentos de controle social formal e informal.

## 2.1 Construindo novos caminhos: Prevenção da criminalidade nos municípios

Não há dúvidas sobre o papel do governo do Estado, com o seu Sistema de Justiça Criminal - polícia, poder judiciário, ministério público e administração prisional -, na segurança pública.

Em quase todo o mundo, a democratização dos órgãos de segurança pública emerge como um grande desafio. No Brasil não é diferente. Dentre os inúmeros obstáculos, tem-se a pouca abertura à participação da sociedade civil nas decisões sobre a gestão nesta área, como também nas políticas relativas às reformas da polícia brasileira

Para alguns, como Kahn e Zanetic (2005), o artigo 144 da Constituição é um impasse à participação de outros segmentos na segurança, pelo fato de atribuir ao Governo Estadual a responsabilidade pela segurança por meio das polícias militar e civil. Com isso, pouco restaria para o âmbito das esferas Federal e Municipal. O envolvimento da União nas questões de segurança sempre esteve mais restrito ao controle de algumas atividades como a questão das fronteiras, do tráfico, do controle de armas, das empresas de segurança privada etc., assim como da elaboração de Projetos de Lei no âmbito criminal e penal. Já na esfera municipal, algumas poucas prefeituras mantinham Guardas Civis para a proteção dos bens, serviços e instalações municipais, enquanto outras contribuía com as polícias estaduais com combustível, equipamentos, empréstimos de imóveis entre outros.

Para outros, ao estabelecer que a segurança pública é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, este Artigo abre caminho para a participação da sociedade na prevenção. Além disso, de acordo com o texto constitucional, “os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

É nesse cenário, sobretudo na última década, que a questão da criminalidade apareceu com maior destaque no debate político brasileiro e ganhou enorme visibilidade pública, mantendo-se valorizado pelos meios de comunicação, presente nas discussões tanto de especialistas como da população em geral.

Os problemas relacionados ao aumento das taxas de criminalidade, o sentimento de medo, crescimento da sensação de insegurança, sobretudo nos grandes centros urbanos, a degradação do espaço público, as dificuldades

relacionadas à reforma das instituições da administração da justiça criminal, a violência policial, a ineficiência preventiva de nossas instituições, entre tantos outros, representam um dos maiores desafios para a sociedade brasileira no processo de consolidação e democratização das instituições.

A amplitude dos temas e os problemas afetos à temática da segurança pública expressam um alerta com vistas à necessidade de qualificação do debate sobre segurança e a respectiva incorporação de diferentes atores sociais no desenvolvimento de novos cenários das políticas públicas. Assim, o problema da segurança pública não pode mais ficar restrito à discussão tradicional da área do direito, dos burocratas, monopólio de especialistas e das instituições da justiça criminal, particularmente a polícia.

Se no Brasil, por muito tempo, a resposta ao enfrentamento desses problemas apoiava-se fundamentalmente nas forças policiais e de justiça criminal, na atualidade essa lógica de mais repressão já começa a dar demonstrações de pouco sucesso e tornou-se necessário encontrar um novo referencial para a segurança pública.

Tornou-se imprescindível uma nova concepção de segurança que aponte para outras intervenções não somente aquelas de caráter repressivo, do esquema violência urbana-violência policial - mas de investimento em ações preventivas e articuladas, cujas esferas de atuação ultrapassem os limites da força policial e de justiça.

Nas últimas duas décadas, o Brasil viveu um período de debates e experimentações sobre reformas das instituições de segurança e justiça. Dias Neto (2005), ao discutir sobre a democratização e a participação da sociedade na produção da segurança refere-se assim à descentralização desse serviço:

A descentralização do poder decisório do Estado por meio da participação direta dos cidadãos no planejamento da segurança urbana constitui um dos pilares da nova prevenção. A transformação cultural necessária a uma nova política de prevenção é que o tema da segurança urbana deixe de ser simplificado sobre a forma de demanda por repressão estatal contra indivíduos e seja assumido em sua complexidade causal, como questão política que requer o envolvimento do conjunto das instituições sociais. (DIAS NETO, 2005, p. 125).

A ampliação deste debate, a partir da Constituição de 1988, ocorre do ponto de vista conceitual e administrativo: de problema estritamente policial, passou à questão multidisciplinar, envolvendo diversos níveis e instâncias de governo (KAHN; ZANETIC, 2005).

São marcos do alargamento desse processo a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), em 1997, do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP). Este último, formulado em 2001, teve como principal inovação a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, com o estabelecimento de fundos e programas específicos para os municípios, visando à realização de diagnósticos, elaboração de planos municipais de segurança, formação de guardas municipais, bem como investimento em tecnologia da informação. Percebe-se assim, que o próprio Governo Federal, amparado pela política nacional de segurança, enxerga nos municípios grandes parceiros e terreno fértil para o desenvolvimento de políticas dessa natureza.

O Fundo Nacional de Segurança Pública investiu aproximadamente sessenta milhões de reais nos municípios entre os anos de 2001 e 2004 (KAHN; ZANETIC, 2005). O próprio Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), que também toma como pressuposto um novo conjunto de estratégias de atuação, concentrando suas atenções no aprimoramento da informação, no diagnóstico institucional, na melhoria do trabalho das polícias e, finalmente, dando ênfase para as políticas focadas na juventude, também destaca um tópico específico para abordar a segurança no nível municipal.

De acordo com o Plano Nacional de Segurança Pública, na trama complexa que compõe o combate à violência, o lugar do município está centrado na prevenção, tendo como instrumento primordial de atuação, a Guarda Civil Municipal. O plano assinala, ainda, a importância do treinamento e profissionalização da Guarda, sublinhando seu papel na prevenção e combate à criminalidade.

No ano de 2000, foi lançado o Plano Nacional de Segurança Pública, documento que, em tese, formaria as bases para uma política abrangente de apoio a iniciativas estaduais e municipais nas várias áreas relativas à segurança. Fez parte

deste Plano Nacional a criação do PIAPS<sup>8</sup> (Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência).

O programa não dispunha de recursos próprios, cabendo-lhe articular iniciativas de vários setores do Executivo Federal, de modo que os programas de várias pastas (Saúde, Educação, Justiça, Meio Ambiente etc.) pudessem convergir para empreendimentos articulados entre si (SOARES, 2005). Esses empreendimentos eram selecionados a partir de demandas formuladas e encaminhadas pelos municípios, por meio da ação coordenada do poder público local com a sociedade civil.

Ao mesmo tempo, um conjunto de iniciativas voltadas para o combate à violência urbana, começou a surgir em âmbito municipal em todo o país. A temática da segurança pública, mesmo a despeito de freqüentemente ser lembrada enquanto prerrogativa estadual, aparece com força no pleito eleitoral em várias cidades durante as eleições municipais de 2000. Sobretudo nos municípios de médio e grande porte, reaparece a proposta de criação das Guardas Municipais, agora com funções que extrapolam, na prática, a proteção do patrimônio da cidade.

Nesse novo cenário, elaboram-se Planos Municipais de Direitos Humanos e Segurança Pública, com diversos itens diretamente voltados para a questão da segurança, e começam a surgir secretarias municipais de segurança (KAHN, 2005).

Outro aspecto do plano que merece ser destacado é a forma abrangente pela qual ele aborda a questão da segurança, com uma gama variada de propostas, como a que contemplou a reforma do sistema policial, o controle externo das polícias, a prevenção da violência, o controle do uso de armas de fogo, a reforma do sistema prisional, a violência contra a mulher e outras minorias sociais.

É fundamental que uma política pública contemple iniciativas e ações que podem e devem ser tomadas pelo município sem, contudo, esquecer a importância da articulação e parceria com os vários níveis de governo.

Segundo Kahn (2005) a razão dessa nova orientação está no poder que o município tem de sensibilizar e convocar a iniciativa privada, organizações não governamentais, igrejas e todas as forças vivas da sociedade para tarefa conjunta de prevenir o crime.

---

<sup>8</sup> Soares (2005) destaca as marcas de maior importância nesse programa e que merecem destaque, a saber: a abordagem da segurança como questão que atravessa os mais variados setores do poder público; a relevância dada à articulação entre estes em iniciativas coordenadas; a ênfase no atendimento a projetos resultantes do diálogo entre o poder local e seus beneficiários; a incorporação da perspectiva preventiva no trato da questão da segurança pública.

Inúmeros municípios já perceberam o potencial amplo das prefeituras através de diversos outros instrumentos que vão muito além da guarda: benfeitorias urbanas - iluminação, limpeza, poluição sonora, visual e ambiental; medidas para ampliar a educação, cultura, esportes e lazer para os jovens, especialmente na periferia; atuação em parceria com o governo estadual; criação de uma Secretaria Municipal de Segurança; criação de conselhos de segurança com a participação da comunidade e em descentralização das ações; campanhas de mobilização, conscientização e informação cidadã contra armas [...] reorientação das GCMs para a implementação de uma polícia comunitária, frisando aspectos como policiamento preventivo, a pé, recrutamento na comunidade e integração com a comunidade. (KAHN, 2005, p. 49).

Na mesma direção, criaram-se projetos com participação direta de entidades da sociedade civil. Em São Paulo, por exemplo, em 2000 foi criado o Disque Denúncia e no início de 2001, o Fórum Metropolitano de Segurança Pública<sup>9</sup>, congregando 39 prefeitos da região metropolitana.

O “Instituto Sou da Paz”, também sediado em São Paulo, foi fundado em 1999, tendo como objetivo contribuir para a implementação de políticas públicas de segurança e prevenção da violência que sejam eficazes e pautadas pelos valores da democracia.

Outra experiência paulista de política de segurança pública que pode ser apontada como um dos indícios de mudanças é a criação da Polícia Comunitária pela Polícia Militar, com a implantação de bases comunitárias de segurança a partir de 1997. Até o ano de 2000, já tinham sido instaladas mais de 230 bases comunitárias na capital e interior.

As experiências das polícias canadenses e japonesas nortearam o projeto que incluía, entre tantas outras atividades, a organização de encontros comunitários e seminários para discutir a segurança no bairro, além de servir como incentivo à criação de conselhos comunitários de segurança (BEATO; KAHN, 2002).

O município tem em suas mãos instrumentos importantes para colaborar com a segurança dos seus munícipes, podendo atuar na prevenção primária (atendimento às necessidades básicas como moradia, saúde, educação, emprego etc.) e secundária (reestruturação, revitalização e conservação de espaços públicos propícios a práticas de crime) (FELIX, 2002).

---

<sup>9</sup> Segundo consta no Plano Metropolitano de Prevenção da Violência, ele foi criado com o intuito de: [...] promover políticas e programas de redução da criminalidade e da violência, melhorar a segurança dos cidadãos e a qualidade de vida da população em colaboração com o governo federal, o governo do estado e a sociedade civil (Extraído do site: <http://www.forumsp.org.br>)

Dias Neto (2005) ao descrever as experiências de diversos países e o potencial do município em atuar como força motriz de transformações, explicita:

[...] o espaço político local é base potencial para a construção de soluções integradas a partir de novos arranjos institucionais entre atores da sociedade civil, do Estado e do mercado: [...] Assim, por ser o espaço onde os problemas se manifestam de forma mais direta na vida das pessoas, a dimensão local pode ser ponto de partida para mobilizações políticas de base visando ao tratamento das conseqüências sociais destes problemas. Este processo de valorização do espaço político local é bastante perceptível no campo da prevenção criminal. (DIAS NETO, 2005, p. 131-132).

Dito de outra maneira, como em qualquer problema de dimensão pública, é no município que os efeitos da criminalidade e da violência são vivenciados de forma mais intensa. No Brasil, freqüentemente, existe um distanciamento considerável entre o problema e a capacidade da autoridade institucional para resolvê-lo.

O município é percebido como o braço do poder público mais próximo à população, é onde se dá a prestação cotidiana de serviços e o local em que os administradores públicos têm contato mais estreito com os problemas e conflitos da sociedade, podendo, portanto, solucioná-los com maior agilidade quando ainda em proporções reduzidas.

Além disso, considerando que a moderna criminologia vem insistindo na relação estreita entre as ações voltadas para a melhoria da qualidade de vida e a redução da criminalidade mais violenta, como destaca Felix (2000), o crime altera valores e percepções espaciais, deteriora os espaços urbanos, afeta os níveis de concentração ou esvaziamento e cria espaços de medo, tão bem explorados pelo marketing imobiliário e eleitoral.

Ainda segunda a autora, o espaço não é um gerador de problemas per se e nem deve ser privilegiado em detrimento da dimensão social, base das causas criminais. Mas a identificação e compreensão da dinâmica dos distúrbios sociais manifestadas em espaços geográfica e socialmente delimitados propiciam a intervenção do poder público e o desencadeamento de políticas públicas que vão desde a prevenção primária à reestruturação urbana (prevenção secundária), devendo, em última instância, atingir a repressão (FELIX, 2000).

Há de se frisar que cada município tem suas peculiaridades, sua história, sua identidade, seus próprios conflitos internos e seus próprios problemas. Muito

embora nem todos correspondam em escala e intensidade à situação vivida nos grandes centros urbanos, o modelo que rege a dinâmica da violência e criminalidade, com assustadora freqüência, tem sido o mesmo em um número crescente de cidades.

O foco de um programa municipal de segurança pública muito provavelmente deverá se voltar com prioridade para os sujeitos/personagens dos segmentos sociais mais vulneráveis da sociedade.

É dentro deste contexto que, nos últimos anos, a atuação dos municípios no campo da segurança pública vem ganhando mais atenção no debate político. Eles surgem como atores importantes no novo arranjo institucional desenhado no país no que tange à formulação, implementação e acompanhamento de políticas de segurança pública.

Essa tendência dos municípios é nova e advém da busca pelos gestores públicos das capitais e grandes cidades metropolitanas de alternativas para o enfrentamento dos seus problemas de segurança e de qualidade de vida, como também do esforço por conter o aumento da violência urbana, da criminalidade; do medo e do sentimento de insegurança, sobretudo em suas grandes e problemáticas periferias.

Observa-se que a participação dos municípios na segurança pública pode estar diretamente vinculado à descentralização político-administrativa das prefeituras, na idéia de governo local de governabilidade e mesmo de cidadania participativa que se daria por meio da ampliação dos mecanismos de participação social na gestão descentralizada de políticas públicas, na intersectorialidade com o envolvimento na rede de atores sociais ligados à dinâmica social e política do município e, mais especificamente à implementação do policiamento comunitário.

Entretanto, todo esse processo de participação dos municípios na segurança pública ainda é muito recente. Os governos municipais começaram a ter outra idéia de seu papel e das possibilidades de investimentos municipais em programas sociais de caráter preventivo, focados especificamente na questão da violência urbana e criminalidade, bem como das possibilidades do emprego das guardas municipais, onde elas existem.

É preciso atentar para o fato de que o lugar do município no rol de atores da segurança pública está em processo de formação e não apenas do ponto de vista normativo. Experiências internacionais bem sucedidas, assim como as experiências

brasileiras em curso atualmente mostram os municípios vivenciando um processo de revisão e aperfeiçoamento, conforme citado por Miraglia (2008, p. 95-96):

Ações do poder local demandam planejamento e execução universais, capazes de mobilizar não somente órgãos responsáveis pela segurança local, como a Guarda Civil Municipal e a Secretaria ou Coordenadoria de Segurança, mas também outras áreas administrativas da prefeitura;

(1) O processo de escuta e engajamento da comunidade desde a etapa de formulação consiste numa etapa fundamental. Sua relevância se dá na medida em que as demandas da sociedade devem ser conhecidas e reconhecidas pelo poder público: a população precisa se reconhecer nas políticas formuladas, ser capaz de apropriar-se delas, e, finalmente, ter interesse em participar da execução, monitoramento e avaliação dessas políticas;

(2) Nesse sentido, cabe ao município liderar essa articulação, estabelecendo parcerias, ampliando os canais de escuta e divulgando a diversidade e alcance dos atores envolvidos no processo. A formulação coletiva de políticas deve ser vista também como um processo educativo, capaz de contribuir enormemente para a mudança cultural desejada no campo da segurança;

(3) É preciso respeitar versões locais dos problemas. O acúmulo de conhecimento no campo da segurança pública já nos permite falar em “boas práticas” que merecem ser replicadas. No entanto, os modelos, as cartilhas e manuais de formulação de política devem dialogar diretamente com a realidade na qual pretendem intervir;

(4) Os instrumentos de avaliação e controle devem ser “publicizados” para que possam ser apropriados e utilizados pelos usuários/receptores das políticas;

(5) A articulação com as polícias locais é um pressuposto para o sucesso da execução das ações municipais de segurança;

(6) Iniciativas municipais não são nem devem buscar a auto-suficiência. A articulação, troca e apoio, seja dos governos estaduais e federal, sejam de organismos internacionais (com fontes de financiamento ou como veículos de intercâmbios e experiências e boas práticas), devem fazer parte do horizonte da administração municipal.

Do ponto de vista metodológico, também é possível elencar algumas etapas fundamentais na construção das políticas:

(1) A informação é um instrumento imprescindível para a formulação de políticas. Nesse sentido, a elaboração de um plano estratégico de ação municipal deve ser precedida por um amplo e preciso diagnóstico. Por esse motivo, os municípios devem investir no aperfeiçoamento dos mecanismos de coleta e registro de informação;

(2) O planejamento estratégico das ações garante a adequação do plano à capacidade administrativa da prefeitura e permite a divisão das responsabilidades entre os atores envolvidos, promovendo o intercâmbio entre áreas diferentes da administração municipal e suas competências;

(3) O monitoramento constante e a avaliação periódica das políticas em curso garantem a transparência no uso dos recursos públicos, demonstram responsabilidade com os compromissos estabelecidos e respeito aos cidadãos, além de possibilitar o desenvolvimento de novas políticas ainda mais qualificadas. A avaliação permite, ainda, medir o impacto da política adotada, garantindo, consequentemente, seu constante aperfeiçoamento. (MIRAGLIA, 2008, p. 97).

Do ponto de vista dos princípios e das atividades elencadas, percebe-se um amplo leque de possibilidades para atuação dos municípios. Mesmo que ainda seja cedo para uma avaliação adequada de tais mudanças, alguns governos municipais já começaram a romper o círculo vicioso do passado (o isolamento, o imobilismo), desenvolvendo alguns parâmetros que norteiam a implementação de políticas locais de segurança.

Em linhas muito gerais, citaremos algumas iniciativas que podem ser consideradas como marco nesse processo, integrando gestores de segurança e estudiosos preocupados com estas questões:

Realização de parcerias entre as organizações da polícia militar e as universidades, institutos de pesquisa e organizações não governamentais, incluindo a sociedade civil organizada<sup>10</sup>;

Levantamento e diagnóstico do problema, incluindo informações estatísticas e detalhadas (sócio-demográficas e criminais);

Realização de pesquisas de opinião pública que proporcionem informações adicionais às estatísticas criminais, atingindo a criminalidade oculta, como pesquisa de vitimização;

Pesquisas de opinião para avaliar o trabalho da polícia no município, abrangendo o nível de satisfação da população em relação ao policiamento e o desempenho geral dos serviços da polícia militar;

Discussão dos diagnósticos com os parceiros e “publicização” dos resultados;

Discussão das atribuições com vistas a estipular responsabilidade compartilhada entre outras.

---

<sup>10</sup> Neste caso, segundo (SAPORI, 2007) programas de capacitação de policiais tem sido empreendidos não mais sob o monopólio das academias de polícia, mas envolvendo a participação decisiva de entidades que compõem o ambiente social dessas instituições. Sobre essas e outras iniciativas consultar ainda o sítio: <http://www.guto.marilia.unesp.br>

A integração entre a polícia e a comunidade, princípio básico da filosofia de polícia comunitária, difundida, aplicada e bem-sucedida em muitos países, sofre sérias restrições e críticas de especialistas.

Soares (2005, p. 29), em recente artigo sobre segurança municipal no Brasil, aponta para o risco de apropriação privada dos serviços públicos de segurança por parte das elites locais, especialmente nas pequenas cidades: “riscos, de resto, sempre presentes, qualquer que seja o formato institucional, do que dá testemunho a situação que vive, hoje, muitos pequenos e médios municípios brasileiros”. Apesar dos riscos, as vantagens na gestão municipal são por ele demonstradas:

[...] as agências governamentais tendem a facilitar a operação e o aperfeiçoamento dos instrumentos de controle externo democrático, de articulação com a sociedade, de planejamento sensível às peculiaridades de bairros e comunidades e de avaliação sistemática das políticas públicas. Governos municipais credenciam-se a ser mais competentes e abertos à participação popular. (SOARES, 2005, p. 29).

Diversos municípios passaram a administrar assuntos com interfaces à segurança pública como administração do trânsito e defesa civil, por exemplo. Outros, implementaram vários programas sociais de prevenção à violência urbana e incentivaram a participação da comunidade na discussão e auxílio ao planejamento das organizações policiais. Alguns criaram suas Guardas Municipais, elaboraram Planos Municipais de Direitos Humanos e Segurança Pública, com diversos itens voltados diretamente aos problemas de segurança, bem como criaram as Secretarias Municipais de Segurança.

Outra forma de participação do município é a implantação de mecanismos que incentivam a denúncia (Disque-denúncia), a promulgação de leis que restringem o uso de bebidas alcoólicas com o fechamento de bares após um determinado horário e fiscalização na venda de bebidas alcoólicas para menores.

No âmbito das instituições policiais, ocorreram mudanças expressivas no que diz respeito à relação entre as polícias e a sociedade civil. A implementação do policiamento comunitário pretende criar mecanismos de confiança e respeito mútuo entre a polícia e a população.

No Estado de São Paulo, por exemplo, tal participação pode ser concretizada especialmente por intermédio dos Conselhos Comunitários de Segurança - os CONSEGs, canal por meio do qual a Secretaria da Segurança

Pública ausculta a sociedade<sup>11</sup>. Em linhas gerais, os CONSEGs são parte de uma política de aproximação entre a sociedade civil e as polícias para a melhoria da segurança.

Outro mecanismo através do qual poderá se materializar a participação da sociedade é por intermédio dos Núcleos de Ação Local - NAL que surgem com a preocupação de encontrar meios de aproximação e relacionamento nas microcomunidades com o intuito de resolver num curto espaço de tempo, sem grande formalidade e burocracia, pequenos problemas geradores de insegurança que afetam o cotidiano da vizinhança, bem como fomentar o surgimento de novas lideranças para o CONSEGs.

Os Núcleos de Ação Local são ligados ao CONSEG. Para o seu estabelecimento, deverão contar com o apoio da Companhia de Policiamento onde forem criados, devendo atuar ainda em consonância com o CONSEG, mas sem o seu rigor formal e burocrático. Constituem células menores que agrupam bairros com problemas comuns e em áreas mais restritas do que as abrangidas pelos CONSEGs, sem limites para sua criação e com liberdade para se reunirem sempre que as circunstâncias exigirem.

Do ponto de vista prático, conforme Arruda (2007), embora de cobertura geográfica limitada, estes núcleos podem desenvolver atividades relevantes na comunidade como: cadastramento de moradores, comerciantes e prestadores de serviços da vizinhança, difusão de informações e instruções sobre segurança ao público e estabelecimento de códigos de autoproteção.

Além disso, contribuem para a educação das pessoas para evitar crimes e acidentes, informando sobre temas específicos, por exemplo: infra-estrutura urbana, segurança de escolares, prevenção às drogas e álcool, educação de trânsito, segurança de idosos, entre outros.

Mesmo sabendo das limitações dos municípios para a área de segurança, assinalaremos algumas experiências de políticas públicas voltadas para a dimensão local (municípios, distritos, bairros), demonstrando a importância da proximidade

---

11 Os CONSEGs encontram-se atualmente implantados em todo Estado de São Paulo, espalhados por 522 municípios. São 84 CONSEGs na Capital, 40 na Região Metropolitana e 660 no Interior e Litoral, totalizando 784 Conselhos. Diariamente, novos CONSEGs têm sido homologados pela Secretaria de Segurança Pública. Líderes comunitários interessados em participar do CONSEG deverão procurar o Conselho de seu bairro ou município Extraído do sítio: [www.conseg.sp.gov.br](http://www.conseg.sp.gov.br)

entre as estruturas, instituições e ações da segurança pública com a sociedade, principal beneficiária de uma segurança efetiva.

Ainda é recente a efetiva participação dos municípios nesta área. Porém, já existem experiências em andamento em diversas cidades brasileiras como é o caso de Diadema, Barueri, Rio Claro etc., integrando pesquisadores e gestores da segurança. A cidade de Marília será objeto de nossa pesquisa e se destaca pelo conjunto de estudos e pesquisas que tratam das dinâmicas próprias que envolvem a questão da violência e da criminalidade urbanas.

## **2.2 A prevenção da criminalidade nos municípios: o caso de Marília/SP**

O município de Marília está localizado no centro-oeste do Estado de São Paulo. É considerada uma cidade de porte médio (cerca de 210 mil habitantes) e, portanto, com menos distúrbios criminais que os grandes centros urbanos, mas está em processo acelerado de crescimento e fixação de novos sujeitos e de novos problemas.

Não são apenas os valores numéricos que indicam os problemas urbanos, mas os processos de distribuições espaciais irregulares, os níveis de concentração e, sobretudo, o grau de velocidade das suas transformações.

A cidade de Marília, apesar de relativamente nova, com menos de 80 anos de emancipação, já sofreu variações demográficas muito significativas. É uma cidade típica de migração nos dois sentidos: externa e intra-urbana que não apenas transfere pessoas, mas problemas, necessidades, valores e expectativas, e por espaços diversos, com conseqüências positivas e negativas. Para o setor público municipal, essa dinâmica de expansão do espaço urbano significa a necessidade de grandes investimentos em infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos para o equacionamento da situação (FELIX, 2001).

Historicamente, o comportamento espacial do crime urbano em Marília altera seus valores, principalmente, relacionados à forma de ocupação do espaço e aos referenciais demográficos e sócio-econômicos. Os espaços de ocupação recente, especialmente os da população com condições sócio-econômicas, precárias exibem mais distúrbios sociais e, conseqüentemente, mais problemas criminais: crimes violentos (contra a pessoa) e concentração de residências de criminosos.

Há uma espécie de seletividade temporal: à medida em que o tempo de ocupação aumenta e o espaço se transforma com as reformas (ampliações) nas residências, há maior envolvimento dos moradores nos problemas da comunidade, com a cobrança de providências públicas de melhorias, especialmente de infraestrutura, e diminuição dos problemas. O sentimento de territorialidade contribui para a interação social da vizinhança, reduzindo não apenas as manifestações de distúrbios sociais como também o próprio sentimento de medo e insegurança (FELIX, 2002).

Corroborando essas considerações em torno da ocupação dos espaços na cidade, encontramos em Soares (2005, p. 43) a seguinte formulação:

[...] a auto estima coletiva se reforça, o sentimento de pertencimento a um espaço urbano revalorizado se torna mais vigoroso e o orgulho altera as relações práticas com o ambiente social, gerando dinâmicas de sociabilidade mais cooperativas e compatíveis com a construção dialógica da paz.

Por razões variadas, nos últimos anos tem sido cada vez maior a preocupação das autoridades municipais com a segurança dos munícipes, exemplo claro deste fato a inserção do tema da segurança pública na agenda política dos municípios, sobretudo no período de campanha eleitoral.

Alguns atribuem o fato ao aumento da violência urbana em geral; outros ao crescimento e adensamento populacional da cidade; outros ainda, à maior autonomia de encargos dos municípios após a Constituição de 1988. O fato é que a partir dos anos 90, a questão da segurança pública ganhou visibilidade e recebeu um alargamento conceitual e institucional, percebido nos debates multidisciplinares e nas esferas que envolvem questões sociais e direitos humanos, reforma das instituições policiais, sobre o papel do município no contexto da segurança pública etc.

No contexto relativo às estratégias de prevenção da criminalidade, o foco no município, em muitos casos, passou a implicar a abordagem da segurança a partir dos problemas locais e dos interesses da sociedade com ênfase na prevenção. Os municípios perceberam o potencial amplo de atuação das prefeituras, podendo operar com maior eficácia na prevenção através da integração do aparelho de segurança com a sociedade, de medidas interdisciplinares de gestão, que só são capazes de serem levadas a efeito pelo poder local.

Assim, em cidades de maior e menor porte foram sendo criados projetos e práticas com a parceria do poder público e sociedade civil, a exemplo de Diadema e Rio Claro. Em Marília, a partir da experiência do Grupo de Pesquisa e Gestão Urbana de Trabalho Organizado - GUTO/UNESP houve a criação do Comitê Gestor de Segurança e Qualidade de Vida de Marília/SP<sup>12</sup>, o qual apresenta-se da seguinte maneira:

O Comitê Gestor de Segurança e Qualidade de Vida é uma política pública inovadora que estuda cientificamente a violência e realiza ações sociais de prevenção dialogando com a comunidade e chamando-a para a sua responsabilidade no contexto da prevenção. O Comitê trabalha no desenvolvimento de mecanismos interdisciplinares e interinstitucionais de prevenção à violência e melhoria da qualidade de vida (ações conjuntas entre os órgãos públicos, a sociedade civil organizada e a comunidade) - um fórum de discussão e de encaminhamentos dos problemas urbanos que afetam a qualidade de vida. A abordagem pelo Município não possui o viés policial, mas o social, trabalhando a prevenção e o combate à violência através de ações de inclusão social, de harmonização da vida em coletividade, da organização do espaço/ambiente social e da participação comunitária nos processos de construção coletiva da segurança. (<http://www.mariliasegura.com.br/>).

Notamos assim que a partir de um Grupo de Pesquisa, interdisciplinar e interinstitucional, criado no ano de 2001, para o desenvolvimento de reflexões teóricas sobre a segurança pública, a violência, a criminalidade, e diversos outros temas correlatos, foi possível a criação de um órgão em nível municipal que se propusesse a atuar na área da segurança pública.

---

<sup>12</sup>Tendo como referencia o Projeto em Políticas Públicas A geografia do crime em Marília-SP: diagnósticos para uma ação social comunitária, o Comitê Gestor de Segurança e Qualidade de Vida de Marília/SP foi criado em em junho de 2005, regulamentado pelo Decreto Lei nº 9819/08. Trata-se de órgão vinculado ao gabinete do prefeito incumbido do desenvolvimento de mecanismos de prevenção, com discussão e encaminhamento dos problemas urbanos que afetam a qualidade de vida, entre elas os mais graves representados pela violência e pela criminalidade. Para execução desses objetivos, serão realizadas parcerias com universidades, órgãos de Segurança Pública (Polícias Civil e Militar, Corpo de Bombeiros); Secretarias Municipais, Ordem dos Advogados do Brasil, sociedade civil organizada e demais segmentos relacionados ao assunto.

### 2.3 Prevenção da violência

Prevenção e comunidade são conceitos necessariamente inter-relacionados. [...] A prevenção é prevenção comunitária, prevenção “na” comunidade e prevenção “da” comunidade. Reclama a mobilização de todas as forças vivas, uma dinamização social e uma atuação ou compromisso de todas elas no âmbito local. (MOLINA, 2008, p. 405).

Além de ser uma prerrogativa constitucional (Art. 144 da Constituição, a segurança é direito e responsabilidade de todos), a prevenção criminal, na atualidade, reveste-se de políticas que extrapolam as ações específicas dos órgãos de segurança pública. Isso porque a violência está direta e indiretamente relacionada com outros aspectos da vida social e com as necessidades distintas dos diferentes grupos da sociedade.

Há vários programas de controle da criminalidade que vão além do Sistema de Justiça Criminal e podem estar fora do controle das organizações formais. Programas de prevenção integrados entre o Estado e a sociedade parecem ser muito mais eficazes que a ação isolada e exclusivamente ostensiva dos órgãos de segurança pública, conforme argumenta Felix (2001). Neste aspecto existe uma defesa, por parte das novas discussões sobre a segurança pública, de que a prevenção deve ser comunitária e interinstitucional, como aponta Souza (2002, p. 11):

[...] a experiência internacional em matéria de polícia tem se baseado no aprimoramento dos serviços prestados à comunidade, na proteção das vítimas, na parceria com entidades da sociedade civil, na coleta, tratamento e divulgação de dados, no planejamento de ações, na compreensão trivial de que a segurança pública é uma construção social complexa.

Há consenso hoje entre os formuladores de políticas públicas no campo da segurança de que a superação do atual estado de coisas não será obtida pelos meios policiais convencionais, mas depende, antes mais nada, da retomada dos mecanismos de participação social e de controle da segurança, como algo a ser compartilhado entre governos e sociedade.

Segundo Dias Neto (2003), trata-se da necessidade também de uma compreensão mais abrangente e realista da função da polícia, através do reconhecimento da discricionariedade e das dimensões não criminais do trabalho

policial. Diante desse quadro, o conjunto dessas idéias se inserem nos conceitos de “policiamento comunitário” e “policiamento orientado ao problema”, expressando:

[...] uma filosofia operacional orientada à divisão de responsabilidades entre polícia e cidadãos no planejamento e na implementação das políticas públicas de segurança. O conceito revela a consciência de que a construção de uma relação sólida e construtiva com a sociedade pressupõe um empenho da polícia em adequar as suas estratégias e prioridades às expectativas e necessidades locais. (DIAS NETO, 2003, p. 30).

Nesses termos, uma polícia orientada para a solução de problemas buscaria ser um meio para engajar a participação social. Em outras palavras, a polícia deixaria exclusivamente de reagir ao crime e mobilizaria seus recursos e esforços na busca de respostas preventivas, tentando levar a população a participar do processo de prevenção criminal.

O policiamento comunitário pressupõe princípios de confiança e de colaboração, prevendo interações continuadas com a sociedade civil, atenção especial às necessidades e prioridades expressas pela população, compartilhamento de informações que conduzam a um policiamento baseado em inteligência, mediação e solução de conflitos, além de escolher a prevenção do crime aos atos de repressão.

No Brasil, segundo Neves (2005), por muito tempo a relação das polícias com a democracia foi ambígua, marcada pelo impasse entre a defesa da “ordem” e a defesa dos direitos dos cidadãos. Esse novo arranjo estabelece, portanto, as relações entre policiais e cidadãos, onde a redução do poder de polícia são vistas como fundamentais para o estabelecimento da democracia.

Por outro lado, tendem a enfatizar suas características autoritárias por meio de graves violações dos direitos humanos, o que, em países como o Brasil, se traduzem no uso indiscriminado da violência contra a população, uma vez que, como destaca Paixão (1981), os policiais, no intuito de distinguir quem deve ser protegido e quem deve ser vigiado, passam, não apenas a executar leis, como produzi-las, em um contexto em que se estabelecem relações diferenciadas entre diferentes grupos sociais e definem-se, na chamada prática em uso, os eventos e indivíduos como criminosos ou não. (PAIXÃO, 1981).

Essa postura de antagonismo da polícia em relação aos cidadãos, cuja segurança deveria garantir, é considerada contraproducente pelos críticos e

reformadores da segurança pública, pois viola os compromissos do Brasil com os direitos humanos e com as liberdades civis.

A abertura política e a promulgação da Constituição de 1988 fizeram surgir uma mudança de paradigmas com relação ao serviço público de segurança. A nova Constituição, como marco do processo de transição democrática, deslocou o eixo de atuação das polícias até então exclusivamente militarizadas, burocráticas e autocontidas, às demandas da população Neves (2005).

Nesse contexto, supondo um novo arranjo social, os conflitos e jogos de interesse constituem a dinâmica de uma nova ordem social democrática. Segundo Lima (1995), o foco na segurança pública implica no incremento de meios comedidos de força para a negociação da sociabilidade nos espaços públicos; no reforço de canais de participação comunitária, enquanto instrumentos de planejamento; no controle social e na legitimidade das polícias.

A implementação desses novos conceitos, frente às pressões internas e externas, para a reestruturação de seus modelos de atuação a partir da redemocratização do país, provocaram os diversos órgãos de polícia a promoverem processos de reformulação estrutural de suas agências nas últimas décadas. Nessa direção, partindo de diferentes focos como qualificação e valorização profissional dos agentes policiais, estratégias de planejamento e avaliação do policiamento e criação de canais de interlocução comunitária, os órgãos de polícias vêm paulatinamente buscando se adequar às demandas democráticas por segurança e ampliação dos direitos à cidadania.

Para além disso colocava-se em questão um novo conceito de democracia projetado a partir da necessidade da participação social no planejamento e na ação governamental (DIAS NETO, 2005). Cabe enfatizar que a nova noção de cidadania trazida pelos movimentos sociais rompeu com a noção liberal de cidadania centrada no indivíduo. Isso significa que democracia, neste caso, sugere não apenas atores sociais participando da vida política, reconhecidos em espaços de negociação e deliberação conjunta; mas, sugere mais do que isso, um sentido de responsabilidade pública na qual se investem os atores envolvidos, na defesa de um interesse

público. O chamado policiamento “proativo” desenvolve-se no país há poucos anos, a partir da implementação de experiências de polícia comunitária.<sup>13</sup>

No curso desse processo, dentre as maiores inovações ocorridas, destaca-se a tentativa de incorporação do cidadão na gestão da segurança pública. Isso porque o atual modelo institucional, conforme já apresentamos, no qual o Estado planeja e executa, exclusivamente, através de suas instituições policiais, as ações relativas à prevenção da criminalidade não apresentam respostas satisfatórias. Como ressaltam Skolnick e Bayley (2001, p. 20):

[...] os estudos indicam claramente que a proteção deve ser fornecida pelos próprios cidadãos, e que a ajuda destes é fundamental para a captura e condenação dos indivíduos que os lesaram. A tarefa da polícia é, portanto, trabalhar junto com o povo, de maneira a garantir que isso aconteça, desenvolver estratégias específicas e articuladas que possam produzir resultados.

Nesses termos, dada a ênfase ao papel do cidadão e a sua contribuição no planejamento policial pode-se inferir que a segurança pública e a prevenção criminal são assuntos que devem contemplar outros atores além dos membros das polícias.

Durante muito tempo a polícia foi vista como agente de repressão indiscriminada. A mudança dessa situação foi preconizada pela criação dos Consegs. Os Consegs surgem como um canal de interação entre a comunidade e as polícias na busca pela redução da violência e do controle da criminalidade. A proposta era constituí-lo como um dos principais meios para alcançar um modelo de policiamento que estabeleça o diálogo entre a polícia e a comunidade para debater as necessidades e prioridades locais. Com isso pretendia-se democratizar e ampliar a participação dos cidadãos no tocante às políticas públicas nesta área. Os conselhos se constituiriam como locais privilegiados de ação, na medida em que permitiriam a participação popular no delineamento de estratégias de prevenção e combate ao crime, a serem implementadas pelas polícias (SILVA, 2003).

No entanto, para que a participação dos cidadãos na gestão da segurança pública se concretize é fundamental que os cidadãos tenham conhecimentos prévios do papel de cada uma das organizações policiais, seus objetivos e prioridades; a situação da criminalidade em um dado local, suas principais causas, e quais

---

13 Segundo Dias Neto (2003), policiamento “proativo” é uma modalidade de policiamento preventivo capaz de antecipar-se a emergência da criminalidade.

medidas podem ser adotadas para a prevenção da criminalidade (furtos, roubos, tráfico de drogas, depredação do patrimônio público etc). Caso isso não ocorra, corre-se o risco da participação social restringir-se a mera peça de ficção ou, ainda, desenvolver políticas que ataquem a questão apenas de forma superficial.

Dias Neto (2003, p. 31, grifos do autor) apresenta a metodologia de policiamento “orientado à resolução dos problemas” (“*improving policing*” e “*a problem-oriented approach*”) tendo em vista as preocupações de Herman Goldstein:

A polícia deixa de reagir ao crime (*crime fighting policing*) e passa a mobilizar seus recursos e esforços na busca de respostas preventivas para os problemas locais (*problem – oriented policing*); ao invés de reagir contra incidentes, aos sintomas dos problemas, a polícia passa a trabalhar para a solução dos próprios problemas.

Assim, haveria a canalização da participação dos cidadãos na identificação, análise e planejamento de resposta aos problemas (DIAS NETO, 2005), no que couber à sociedade civil dentro do processo. Segundo o autor, a expectativa é que a somatória de experiências bem sucedidas de mobilização social em torno de problemas concretos possa, ao longo do tempo, melhorar o relacionamento entre polícia e sociedade e fortalecer os níveis de organização comunitária. Somente com a somatória de esforços entre os cidadãos, poder público e sociedade civil organizada engendrarão ações com melhor efeito.

Dessa forma, se conquistado esse objetivo, a consecução da segurança pública como tarefa não apenas das instituições que compõem o Estado, poderíamos afirmar que estamos mais próximos do que inscreve o artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e patrimônio.”

Somente assim pode-se esperar da sociedade civil (se podemos congregamos todos os setores sociais rerepresentados por movimentos sociais e associações sociais diversas) uma participação decisiva na busca das soluções atinentes ao controle da criminalidade. Em outras palavras, não apenas um dever dos cidadãos, mas também um direito a ser defendido e implementado.

É preciso reconhecer que dificilmente serão conciliáveis os interesses das diferentes classes sociais na defesa de sua segurança, uma vez que isso só é possível, segundo Tiscórnica (1998), com um substancial aperfeiçoamento da

democracia, não só em seu sentido formal, mas, sobretudo, em seu sentido material. Ou seja, as possibilidades de sucesso dos programas de policiamento comunitário não dependem das boas intenções do modelo adotado mas antes e fundamentalmente, do contexto social no qual se desenvolve a atividade policial, pois “não podemos ser magicamente democráticos” (TISCÓRNIA, 1998, p. 95).

Com as reflexões teóricas dos diversos autores apresentadas neste capítulo, concluimos que policiamento comunitário articulado à prevenção da violência, nos termos de uma política alternativa que re-elabore as relações entre o Estado, governos, instituições públicas e órgãos de segurança pública com os diversos setores da sociedade, só poderá existir quando forem superados alguns elementos de indisposição entre os segmentos, postos ao longo da história de nossa sociedade.

Para as instituições que se propõem mais humanistas e democráticas, somente é possível uma política preventiva (não apenas dos delitos criminais, mas também dos demais fatores de medo) quando se dissolverem os diversos elementos preconceituosos, supostamente científicos, mas meramente repressivos e discriminatórios dos discursos dirigidos às classes populares sob a alcunha de “classes perigosas”.

Além disso, a prevenção somente será ampla, eficaz e precisa quando se alterarem as condições dessas cidades tão segregadoras e desiguais em que a violência (muitas vezes, mais a sensação do que a violência propriamente dita) funciona como desculpa/justificativa dos setores providos economicamente para privatizar o espaço urbano e acentuar as desigualdades sócio-espaciais em uma prática que agrega ainda mais violência (ou sensação de insegurança).

Enfim, uma difícil tarefa, dentre os quais se exige observar o tratamento da segurança pública na nova Constituição e os esforços no horizonte de uma sociedade mais democrática, como poderemos apreciar no próximo capítulo (de acordo com as proposições acima apresentadas) na reflexão e análise da participação social através dos CONSEG na cidade de Marília.

## CAPITULO 3

### **Organização Comunitária: um passo a frente para a participação social?**

Não restam dúvidas de que a segurança pública é uma das essências do Estado Democrático de Direito. Sob o ponto de vista institucional, um dos grandes desafios é a definição das prioridades do Estado na proteção das pessoas e dos bens. No Brasil, depois da transição para a Democracia, a Constituição de 1988 estabeleceu as normas básicas para a formulação e implementação das políticas de segurança pública.

Posteriormente, a Constituição foi incorporada às constituições estaduais e, com isso, as polícias militares e civis foram estadualizadas e deixaram de ser subordinadas ao Exército. Assim, os Estados Federativos tornaram-se responsáveis pela formulação e implementação de políticas de segurança pública em seu espaço de poder. Essa inovação permitiu que os governos estaduais fortalecessem as Secretarias de Segurança Pública de seus Estados e, através delas, organizassem, preparassem e empregassem as polícias de acordo com políticas e estratégias voltadas para segurança pública estatal.

Nessa perspectiva, a segurança deixaria de ser um assunto exclusivamente policial, para envolver diversas áreas da administração pública (Ministérios e Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde, Educação, Justiça e Assistência Social), os três níveis de governo e a sociedade civil.

No bojo dessa nova concepção de segurança pública se inscrevem os Conselhos Comunitários de Segurança - CONSEGs, seguindo a formulação dos conselhos (em um sentido mais abrangente), que se propunham à prevenção da violência, nos termos de seus limites e possibilidades para a participação social.

#### **3.1 Cidadania e mobilização popular: o papel dos conselhos gestores municipais**

A utilização de conselhos populares como instrumento de ampliação da participação social não é um fenômeno novo e aparece associado a diferentes discursos. Essa afirmação tem em vista as conquistas democráticas modernas associadas à organização dos movimentos sociais buscando a expansão da conquista de direitos que, no Brasil contemporâneo, remonta aos fins dos anos de

ferro do Regime Militar ao processo de redemocratização, com uma variedade tanto de práticas quanto de concepções de conselhos.

Nos movimentos sociais formados por grupos políticos de “esquerda”, os conselhos são apresentados como instrumentos que possibilitam a transformação social, voltada para a democratização do poder. Como exemplo desse pensamento, podemos recordar um dos instrumentos de organização dos trabalhadores surgida desde o nascimento do capitalismo, as comissões internas de fábrica, defendidas por Antunes e Nogueira (1981) como a base da organização operária.

Na visão liberal, os conselhos aparecem como mecanismos de colaboração entre os diferentes setores da sociedade, já que estimulariam o ativismo associativo como um espaço societário e de deliberação e decisão. Neste caso, a democracia estaria diretamente relacionada à participação política e ao desenvolvimento de uma cultura cívica<sup>14</sup>, proporcionando a neutralização do privatismo e ampliação da visibilidade da esfera pública, favorecendo a transparência e a inteligibilidade. Deste modo, uma sociedade civil formada por associações que respeitem esses princípios funcionaria como um amortecedor para as pressões e cooptações de setores não organizados da sociedade, cujos resultados seriam a redução das desigualdades civis e a vulnerabilidade dos grupos sociais excluídos.

Embora com formulações e pressupostos teóricos diferentes, em comum elas contem visões “emancipatórias” da política e alguns elementos e valores comuns, presentes nas ações em várias partes do mundo, tais como a solidariedade, o respeito à pluralidade e às diferenças, enfim, a potencialidade de exercício de relações democráticas.

Ao trazermos à discussão os conselhos como um instrumento de participação pela ampliação e conquista de direitos, partimos da abordagem da reforma do Estado preconizada em vários países a partir da década de 1990, que enfatiza a noção de “governança democrática” como a possibilidade de interação, tendo como alvos principais instituições governamentais, agentes do mercado e a própria sociedade como um todo visando à ampliação da participação social nos processos decisórios das políticas públicas (PUTNAM, 2002).

---

14 Para Putnam (2002) o engajamento popular nas ações que visam consubstanciar uma ordem mais democrática, ocorre quando os agentes sociais possuem igual poder, pressuposto este que permite a promoção de regras de reciprocidade, aumentando as possibilidades de informação sobre a confiabilidade dos indivíduos e também sobre os custos individuais de transgressão, o que resultaria em uma ordem mais democrática em sentido substancial e governante.

Assim, a idéia de “governança” é entendida enquanto condições que garantam a eficiência estatal, envolvendo dimensões sociais e políticas da gestão pública, que se manifesta através da alteração dos padrões de coordenação e cooperação entre atores sociais. Isso somente seria possível se ocorresse a transformação das intermediações realizadas pelas instituições do Estado, em que a idéia de “governança” deslocasse a ênfase da capacidade de governar para a relação entre agentes do governo, bem como os diversos atores sociais que compõem a sociedade (PUTNAM, 2002).

Nessa perspectiva, os conselhos gestores criam uma “nova esfera pública”, uma vez que possibilitam à sociedade o acesso aos espaços públicos nos quais se tomam as decisões políticas, constituindo um novo padrão de relações entre Estado e sociedade<sup>15</sup>. Para Tatagiba (2002, p. 47), os conselhos passam a ser concebidos como espaço onde:

[...] a sociedade pode exercer um papel mais efetivo de fiscalização e controle estando “mais próxima do Estado”, assim como poderia imprimir uma lógica mais democrática na definição da prioridade na alocação dos recursos públicos. Com esses mecanismos de participação, obrigam o Estado a negociar suas propostas com outros grupos sociais, dificultando a usual confusão entre interesse público e os interesses dos grupos que circulam em torno do poder estatal e costumam exercer influência direta sobre ele. Espera-se ainda, que a participação tenha um efeito direto sobre os próprios atores que participavam, atuando, assim como um fator educacional na promoção da cidadania.

Sob essa perspectiva, os conselhos também podem ser considerados um mecanismo de constituição de sujeitos democráticos que buscam participação efetiva nos processos sociais e que se comprometem por suas decisões e ações.

A essa experiência dos movimentos sociais agrega-se a ênfase mais ampla na consecução do projeto democrático. Assim, podemos dizer que a construção da cidadania aponta para a edificação e a difusão de uma conduta democrática, onde as coisas estão intimamente relacionadas, ou seja, o controle interno na administração pública deve, sobretudo, possibilitar ao cidadão informações que confirmam transparência à gestão da coisa pública.

---

15 As esferas públicas são dotadas de estruturas mistas, em que se verifica a presença da sociedade civil, mas de modo vinculado ao Estado, por sua criação, composição e manutenção ou ainda estruturas comunicacionais, como a mídia (TEIXEIRA, 2002, 46). Por sua vez, o termo espaço público indica, aqui, a dimensão aberta, plural, permeável, autônoma, de arenas de interação social que seriam aqueles espaços pouco institucionalizado (TEIXEIRA, 2002, p. 41).

Desta forma, o sistema integrado de controle social deve servir como agência de accountability<sup>16</sup>, que pode ser entendida como agência de transparência na prestação de contas e regulação no âmbito das políticas públicas.

Nessa linha de raciocínio, numa perspectiva democrática, os conselhos são considerados como uma possível forma de governo horizontal, ou seja, de um sistema onde as relações de poder não são impostas de cima para baixo, mas resultado de interações dialógicas e controles múltiplos e recíprocos.

Segundo Dias Neto (2005), quanto mais densas as redes de relações sociais horizontais, mais democráticas e eficientes serão as instituições públicas, e, no mesmo sentido, quanto mais hierarquizada uma sociedade, pior o desenvolvimento estatal.

Para Dagnino (2002, p. 47), o discurso da participação popular, no desenho de políticas públicas serve para questionar o padrão centralizador, autoritário e excludente que historicamente marcou as relações entre as agências estatais e seus beneficiários, buscando articular a “democratização do processo com a eficácia dos resultados”. Dessa forma, a sociedade poderia exercer um papel mais efetivo na fiscalização da qualidade dos serviços públicos e poderia imprimir uma lógica mais democrática na definição de prioridades de alocação de recursos.

Em relação ao caso brasileiro, como destaca Gohn (2000), se é a partir de 1996, que a legislação em vigor preconiza que o recebimento de recursos pelos municípios para as áreas sociais está condicionado à existência dos conselhos gestores, o mesmo não ocorreu com a área da segurança. A liberação de verbas para este setor somente começou em 2003, com a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que colocou a implantação de conselhos comunitários de segurança como requisito.

No caso em questão, é importante destacar que este enfoque delimita os conselhos comunitários de segurança como uma variação de conselhos gestores de políticas públicas, mecanismo importante no processo de democratização, universalização e descentralização das políticas sociais. Está geralmente ligado às

---

16 O controle social têm duas dimensões básicas: a primeira corresponde à accountability, ou seja, a prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios. A segunda, decorrente da primeira, consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme os procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes (TEIXEIRA, 2002, p. 38).

políticas públicas estruturadas em sistemas nacionais, como Saúde, Educação e Assistência Social<sup>17</sup>.

Observamos que as políticas públicas para as áreas da Saúde, da Educação e da Assistência Social são tratadas na Constituição de 1988 de maneira integrada e como ações dependentes da aquisição de conhecimentos técnico-científicos, de abordagens preventivas e, sobretudo, da participação da sociedade, sem que o mesmo ocorra com a segurança pública.

No contexto de constituição das políticas públicas para a área de segurança, diferentemente dos conselhos gestores, embora nem sempre tenham caráter obrigatório, mesmo sob a influência da legislação federal, esses espaços conquistaram alguma expressão na gestão de políticas locais. Funcionam como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos, tendo por horizonte, ser uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado. Assim, têm surgido iniciativas em outras áreas, como: meio ambiente, política urbana, cultura, violência, direito das minorias etc.

No entanto, como afirma Tatagiba (2002), essas mudanças não chegaram a implicar alterações mais profundas de um ponto de vista da participação democrática, chegando a destacar que em sua dimensão comunitária, o objetivo dos conselhos conselho é “[...].servir de espaços de apresentação de demandas da comunidade junto às elites políticas locais, numa relação que renova a tradicional relação clientelista entre Estado e sociedade”. Ainda para a autora, a principal característica destes conselhos comunitários seria o poder de mobilização e pressão sem, no entanto, ter um caráter deliberativo.

No que tange à área da segurança, os artigos constitucionais relacionados a esta área, constantes no Título V, que trata da defesa do Estado e das instituições democráticas, diferentemente daqueles relacionados à saúde, educação e assistência social (Título VIII - ordem social), não prevêm a participação de organizações da sociedade, na promoção das políticas públicas do setor e nem ações de promoção do conhecimento (BRASIL, 2003, p. 35).

---

17 No conjunto dos conselhos em funcionamento hoje no Brasil, Tatagiba (2002, p. 49-50) apresenta três tipos principais: 1) Conselhos de Programas (Desenvolvimento Rural, de Alimentação Escolar, de Habitação, de Emprego, de Distribuição de Alimentos); 2) Conselhos de Políticas (Saúde, Assistência Social, Educação, Direito da Criança e Adolescente); e 3) Conselhos Temáticos (Direitos da Mulher, Cultura, Esportes, Transportes, Patrimônio Cultural, Urbanismo, etc). Vale considerar que os conselhos temáticos, tal como os Conselhos Comunitários de Segurança, não recebem verbas para o seu funcionamento (com exceção de casos de municipalização).

Nos termos da Constituição de 1988, essa atividade é percebida muito mais como defesa das instituições do Estado do que como direito da população. Sua abordagem privilegia a gestão centralizada de caráter militarizado, baseada na disciplina e, portanto, valorizando a obediência às normas pré-estabelecidas em detrimento da autonomia e da criatividade. Da mesma forma, não está prevista a participação social, nem o incremento do conhecimento técnico-científico ou a disseminação de práticas socializadoras de prevenção da criminalidade e promoção da “ordem” e da cidadania.

Ao ressaltar o papel destes conselhos, salienta-se que a discussão sobre a função deliberativa deve levar em consideração alguns fatos que problematizem sua constituição e seu desenvolvimento enquanto esfera pertencente ao contexto de constituição das políticas públicas, como: o baixo grau de participação social e representatividade dos movimentos sociais; as concepções oportunistas, que se utilizam do conselho como ferramenta para realização de objetivos particulares, sejam eles legal ou ilegal; a não capacitação dos conselheiros; a fiscalização das ações entre outros (DAGNINO, 2002, p. 282). Outras questões são também cruciais; corporativismo de uns, apatia política de grande número de cidadãos, falta de qualificação técnica, financeira, entre outros.<sup>18</sup>

No tocante ao caso dos conselhos comunitários de segurança, há pelo menos dois obstáculos que merecem ser mencionados antes de discutir os limites e possibilidades desta experiência. O primeiro corresponde ao fato de que estes conselhos têm sido criados, no Brasil, por força de instrumentos legais relacionados à distribuição de recursos públicos, e não por uma demanda de movimentos sociais. Outro ponto crítico, decorrente do primeiro, está relacionado com a idéia dos direitos que constituem a cidadania, de como a sociedade se apropria do espaço e da coisa pública, onde se entende que o que é público não é entendido como algo da coletividade, mas algo que não tem dono, algo que é apropriado particularizadamente e privadamente pelo Estado (KANT DE LIMA, 1997; SANTO-SÉ, 2005; MIRANDA 2007).

---

18 Em relação aos integrantes dos conselhos, com exceção dos Membros do Conselho Tutelar, a função de conselheiro não deve ser remunerada, isto porque, é definida como atividade de “relevância pública”. Este ponto é altamente polêmico entre os conselheiros, devido ao fato dos mais pobres afirmarem não poder arcar com as despesas de locomoção e alimentação.

### **3.2 Caminhos institucionais dos CONSEGs: contexto de criação dos Conselhos Comunitários de Segurança**

Conforme já anunciado, na virada dos anos 1980, uma rede dinâmica de organizações da sociedade civil e de defesa dos direitos humanos estiveram à frente do movimento pela redemocratização do país. O movimento pela democratização correspondia igualmente a uma cultura da democracia participativa, apreciada pelos movimentos sociais dos anos 1970-1980, cujos princípios estão inscritos na Constituição Cidadã, que abrangeu um considerável elenco de direitos civis, políticos e sociais. Entidades como a Comissão de Justiça e Paz, ligada à Igreja Católica, a Ordem dos Advogados do Brasil e tantas outras, tiveram um papel decisivo na luta contra a repressão política e na defesa dos direitos humanos no país.

Apesar das mudanças constitucionais, baseada na garantia dos direitos fundamentais do cidadão, as práticas institucionais baseadas no Estado não sofreram mudança imediata. Ao contrário, durante muito tempo as forças policiais preservaram as estruturas que herdaram do regime militar. Com o crescimento da violência e a expansão da criminalidade violenta, particularmente do tráfico de drogas e armas do crime organizado a partir dos anos 80, houve intensificação no uso dessas práticas pelas organizações policiais na repressão ao crime organizado e na manutenção da lei e da ordem.

Nesse período, de graves violações de direitos humanos, a experiência e o aprendizado de práticas de repressão política durante vinte anos de regime autoritário, fizeram as polícias e o sistema de justiça criminal continuar a adotar essas práticas e técnicas de repressão ao crime e à delinqüência juvenil.

Em função da história de regimes de exceção e autoritários, durante muito tempo as questões relativas à segurança pública no Brasil foram associadas quase que exclusivamente a segurança do Estado. De acordo com essa perspectiva, o Estado deveria ser protegido de inimigos em potencial.

Ainda que a Constituição tenha sido um instrumento a influenciar as políticas governamentais em muitos campos das políticas públicas (em particular aquelas voltadas às áreas sociais e de promoção de direitos), o mesmo não aconteceu no campo da segurança pública.

Em contraste com o que aconteceu em setores como saúde, educação e promoção social, as leis regulando a estrutura e funcionamento das organizações

que atuam nos setores da segurança pública, reforma da polícia e justiça criminal pouco mudaram na seqüência da transição para a democracia.

Nesse sentido, no tocante à segurança pública, a inclusão do tema no debate sobre o processo de democratização do país ocorreu de forma tardia, o que impediu muitas vezes a discussão qualificada sobre a gestão do Estado nesta área.

Por outro lado, muitos são os autores e especialistas que chamam a atenção para o fato de que os últimos anos se caracterizam quanto ao tema segurança pública, pela construção de uma conjuntura marcada por inovações e por reformas consideráveis das instituições policiais, na medida em que hoje são inquestionáveis os progressos da democracia brasileira.

Em contraposição ao modelo tradicional de segurança pública, centrado no controle repressivo penal do crime surgiram novas propostas que apresentavam uma abordagem interdisciplinar, tendo em vista a participação social na problemática da segurança.

Dias Neto (2005, p. 105) ao comentar a necessidade da interdisciplinaridade no tema da segurança afirma:

O envolvimento de novas instituições, o olhar e a experiência das diversas ciências e culturas profissionais favorecem a construção de modelos explicativos mais abrangentes do que os oferecidos pelo código binário crime-pena e mais aptos a compreender conflitos em sua inteira complexidade causal.

O envolvimento de novas instituições, o olhar e a experiência das diversas ciências e culturas profissionais favorecem a construção de modelos explicativos mais abrangentes do que o oferecido pelo código binário crime-pena e mais aptos a compreender conflitos em sua inteira complexidade

Conforme salienta Bayley (2006) e Dias Neto (2005), a participação social na segurança pública vem se constituindo numa das experiências mais inovadoras a nível internacional, superando o distanciamento entre as organizações policiais e a comunidade.

Esse modelo alternativo partilhava a visão de que a segurança pública deveria deixar de ser competência exclusiva das polícias para converter-se em um tema transversal do conjunto das políticas públicas municipais (KAHN, 2000).

Por outro lado, esse processo não foi linear e sem tensões. Neste aspecto, vale considerar a análise de Caldeira (2000), Pinheiro (2003) e Adorno (2002) sobre

a implementação e atuação no campo da segurança pública. Para os cientistas sociais, neste íterim se revelava o outro lado das conquistas democráticas: as resistências e desafios enfrentados por esse novo modelo de se pensar a criminalidade no Brasil e, por assim dizer, o papel do Estado, das instituições, do que se definia por crime, violência e punição.

Nesse sentido, deve-se compreender que houve resistência, Pinheiro (2003) chega mesmo a afirmar que, apesar do retorno à democracia, se perpetuou a herança autoritária da Ditadura Militar no aparelho do Estado e qual os governos democráticos foram incapazes de reformar as instituições e, assim, se tornar um Estado Democrático de Direito.

Diante desse quadro, Sarpori (2007, p. 45) destaca que qualquer reflexão e análise do sistema de justiça, dos dispositivos relativos ao Estado Democrático de Direito e as práticas institucionais ou predominantes das polícias, mostra que a realidade da segurança pública no Brasil é uma caricatura daquilo que é descrito na legislação. Em outras palavras, na prática funciona com muita fragilidade, com cada organismo atuando quase que isoladamente, estabelecendo intervenções pontuais, além do distanciamento da realidade das comunidades.

Nesse contexto foram sendo introduzidas algumas inovações na área da segurança. Cabe ressaltar que estas foram influenciadas, pelo fracasso dos modelos “reativos” de policiamento - diante de evidências tão flagrantes do aumento do caráter repressivo e da ineficácia do simples uso da força e da própria incapacidade crescente do Estado em manter a ordem pública – bem como pelas descobertas científicas e pelo acúmulo de vários estudos que surgiram nos anos 90 sobre violência, criminalidade e segurança pública.

Dentre essas inovações estão o modelo de polícia comunitária, o policiamento orientado para a solução de problemas, preconizado por Goldstein (1990 apud ROLIM, 2007), o geo-referenciamento e o conjunto de tecnologias para o mapeamento do crime e da violência, a abordagem colaborativa entre policiais e agências de serviço social, as abordagens de prevenção do crime por meio de projetos ambientais e etc.

Essas experiências internacionais de reforma das policias com suas novas atribuições, formação, com novas estratégias de relacionamento com as comunidades, com o passar do tempo influenciaram o desenvolvimento da segurança pública no Brasil, em especial a implantação do policiamento comunitário.

Pelo menos, até a década de 1990 no Brasil, as questões relativas à segurança pública eram tratadas essencialmente como responsabilidade dos governos de Estado. Entretanto, o tema não é tão “estadual” quanto parece, uma vez que o exercício e a divisão do trabalho de polícia são disciplinados pela Constituição Federal. Nesse sentido, cobram-se maiores investimentos em segurança pública, reformas nas estruturas das polícias e implantação de políticas públicas mais eficientes.

Diante desse quadro, na década de 1990, projetos de policiamento comunitário ou de “policiamento interativo” e “segurança cidadã”, como foram algumas vezes chamados, começaram a ser implantados em diversas cidades e bairros em diversos Estados do Brasil (MESQUITA NETO, 1998, p. 14).

No Estado de São Paulo, o policiamento comunitário surgiu embrionariamente com os Conselhos Comunitários de Segurança, com o objetivo de gestão participativa da comunidade nas questões relativas à segurança pública.

Em 1997, a Polícia Militar criou a Comissão de Assessoramento da Implantação do Policiamento Comunitário, formada por diferentes instituições com o objetivo de assessorar o comando da Polícia Militar na prática desta “filosofia” de aproximação entre a polícia e a comunidade.

Os Conselhos Comunitários de Segurança - CONSEG foram instituídos por decreto governamental e começaram a serem instalados em 1985, conforme (Decreto Estadual nº 23.455), como forma de articular as demandas da população relativas à segurança pública. A definição da proposta apresenta os CONSEG como um “novo canal privilegiado” de interação entre a comunidade e as polícias, na busca pela resolução da violência e do controle da criminalidade<sup>19</sup>.

Sobre os diferentes tipos de experiência de policiamento comunitário, Beato (2002) observa que a implementação dos CONSEGs corresponde à expressão de um sentimento das autoridades de que é preciso modificar profundamente as polícias. Os objetivos mais imediatos foram: aumentar a sensação de segurança subjetiva da população, incrementar a confiança em relação à polícia e contribuir para o controle da criminalidade.

---

19 A definição dos Conselhos Comunitários de Segurança – CONSEGs pode ser acessada na internet pela página [www.conseg.sp.gov.br](http://www.conseg.sp.gov.br). Neste site estão todas as informações referentes, como legislações e documentações tanto norteadoras desses conselhos quanto orientações e procedimentos para a criação e manutenção, com artigos para downloads de explicativos, modelos atas e demais documentos.

Por fim resta saber se o objetivo central não seria, apenas alterar a imagem tão depreciada das polícias, ao invés de uma real democratização das instituições de segurança pública. Essa pergunta se justifica pela preocupação de Dias Neto quando se refere ao “novo papel” proposto pelas polícias como “relações públicas” com a comunidade no horizonte de melhorar sua imagem.

### **3.3 Conselho Comunitário de Segurança - CONSEGs: limites e possibilidades de uma proposta**

Nos tópicos anteriores, apresentamos a temática da prevenção e sua incorporação gradativa nas discussões sobre segurança pública na atualidade. Neste, tentaremos evidenciar a relevância do tema na experiência da criação dos CONSEGs e sua proposta de “canal privilegiado” entre os órgãos de segurança pública e a sociedade civil na cidade de Marília. Trata-se, dessa forma, de atentar para a constituição desse “canal” institucionalizado que partiu da iniciativa estatal, com os esforços da Secretaria de Segurança Pública em alterar a relação entre as polícias e as comunidades.

Silva (2003) ao tratar da oposição à tradição repressiva que caracteriza a sociedade brasileira, aponta para a necessidade de uma nova abordagem “prevencionista” que, segundo o autor, teria como característica fundamental:

[...] uma atitude proativa, na qual a atividade policial estaria referida às políticas de prevenção do crime, concentrando suas atividades na mediação dos conflitos no espaço público e com um traço comunitário. (SILVA, 2003, p. 193).

Tal atitude proativa de mediação de conflitos com a participação da comunidade é o principal objetivo do CONSEG, como se pode observar no artigo 4º do regulamento apresentado pela Secretaria de Segurança Pública:

- I - Constituir-se no canal privilegiado pelo qual a Secretaria da Segurança Pública auscultará a sociedade, contribuindo para que a Polícia Estadual opere em função do cidadão e da comunidade;
- II - Congregar as lideranças comunitárias da área, conjuntamente com as autoridades policiais, no sentido de planejar ações integradas de segurança, que resultem na melhoria da qualidade de vida da comunidade e na valorização da missão institucional e dos integrantes da Polícia Estadual (Civil e Militar);

- III - Propor às autoridades policiais a definição de prioridades na segurança pública, na área circunscricionada pelo CONSEG;
- IV - Articular a comunidade visando a solução de problemas ambientais e sociais, que tragam implicações policiais;
- V - Desenvolver o espírito cívico e comunitário na área do respectivo CONSEG;
- VI - Promover e implantar programas de instrução e divulgação de ações de autodefesa às comunidades, inclusive estabelecendo parcerias, visando projetos e campanhas educativas de interesse da segurança pública;
- VII - Programar eventos comunitários que fortaleçam os vínculos da comunidade com sua polícia e o valor da integração de esforços na prevenção de infrações e acidentes;
- VIII - Colaborar com iniciativas de outros órgãos que visem o bem-estar da comunidade, desde que não colidam com o disposto no presente Regulamento;
- IX - Desenvolver e implantar sistemas para coleta, análise e utilização de avaliação dos serviços atendidos pelos órgãos policiais, bem como reclamações e sugestões do público;
- X - Levar ao conhecimento da Secretaria da Segurança Pública, na forma definida neste Regulamento, as reivindicações e queixas da comunidade;
- XI - Propor às autoridades competentes a adoção de medidas que tragam melhores condições de vida à família policial e de trabalho aos policiais e integrantes dos demais órgãos que prestam serviço à causa da segurança da comunidade;
- XII - Estimular programas de intercâmbio, treinamento e capacitação profissional destinados aos policiais da área;
- XIII - Colaborar supletivamente com o Poder Público na manutenção e melhoria de instalações, equipamento, armamento e viaturas policiais da área;
- XIV - Planejar e executar programas motivacionais, visando maior produtividade dos policiais da área, reforçando sua auto-estima e contribuindo para diminuir os índices de criminalidade;
- XV - Propor à Pasta subsídios para elaboração legislativa, em prol da segurança da comunidade;
- XVI - Estreitar a interação entre as unidades operacionais das polícias, com vistas ao saneamento dos problemas comunitários em suas circunscrições.<sup>20</sup>

Os pontos desse artigo, no conjunto, nos apresentam a maneira como compreende a Secretaria de Segurança Pública e como os CONSEGs são divulgados pelos órgãos de segurança pública, particularmente as Companhias da Polícia Militar. Tais pontos também demonstram a preocupação do projeto de CONSEG, tanto no que se refere à constituição de um “canal privilegiado” para consulta das demandas comunitárias, em um contexto que se justifica a alteração da

---

<sup>20</sup> No site [www.conseg.sp.gov.br](http://www.conseg.sp.gov.br) da Secretaria de Segurança Pública há o download para o arquivo “Regulamento dos Conselhos Comunitários de Segurança”, onde estão inscritas as diretrizes sobre a concepção do CONSEGs, de suas finalidades e da participação dos membros natos, efetivos ou visitantes, entre outras.

imagem policial. Porém, mais adiante alguns aspectos precisam ser comentados, na medida em que, embora a “letra” do regulamento seja clara, sua efetivação na realidade ganha alguns contornos importantes.

De posse de nossas observações in loco, participando das reuniões e através de contatos informais com os membros dos cinco CONSEGs, percebemos que muito embora os CONSEGs sejam apresentados à comunidade como o “canal” mais adequado para viabilizar parcerias entre a polícia e a comunidade, não se pode afirmar que isso tenha ocorrido nos termos da proposta, na medida em que as dificuldades são extensas e as condições específicas de cada lugar alteram os horizontes do projeto original, na medida em que são diversas as realidades expostas por cada região em que se instalam os CONSEG.

Da mesma maneira, é difícil conceber os CONSEG, ainda, como um instrumento subsidiário à implantação da proposta de policiamento comunitário, Em alguma medida é possível que as relações que se estabeleceram na cidade de Marília entre as Companhias da Polícia Militar e as Delegacias de Polícia com as diversas entidades e “lideranças locais” nas reuniões dos conselhos, possam alcançar alguns objetivos referidos nos itens do artigo 4º.

No entanto, outros objetivos presentes neste artigo, parecem inalcançáveis, tais como os dos itens XI e XII, pois atribui funções aos CONSEG, com responsabilidades que na verdade competem à Secretaria de Segurança Pública.

Isso significa que se tomarmos as finalidades sugeridas para os CONSEGs pela SSP e o nível de alcance delas, o objetivo de melhoria da imagem da polícia, por exemplo, até poderia ser alcançado. Contudo por forjar, às chamadas lideranças e demais membros dos CONSEG, a idéia de que é possível - além de contribuir para o aperfeiçoamento da polícia - se identificar com “o policial” nos termos da vida cotidiana, como cidadão comum, se torna algo ilusório.

### **3.4 Conselho Comunitário de Segurança em Marília**

Participando das reuniões dos CONSEGs, pudemos acompanhar os debates e os esforços empreendidos para a sua implementação na cidade. São cinco os CONSEGs de Marília, com irregularidade no funcionamento: nem todos funcionam e os que estão em atividade têm características particulares que dificultam o pleno e satisfatório funcionamento.

Os CONSEGs estão distribuídos conforme as áreas de atuação das cinco Delegacias de Polícia (Civil) que, por sua vez, são correspondentes as três Companhias da Polícia Militar (uma das companhias abarca a região de três distritos policiais) e estão dispostas na cidade de Marília segundo as “zonas” Norte, Sul, Leste, Oeste e Centro.

Dos 05 Conselhos, somente três estão regularizados e em condições de funcionamento: Zona Oeste, Zona Leste e Centro. O CONSEG Zona Sul está funcionando precariamente, em processo de regularização do ponto de vista dos procedimentos requeridos pela Coordenadoria Estadual para Assuntos dos CONSEGS. O CONSEG da Zona Norte não está funcionando e tampouco regularizado.

Um dos aspectos problemáticos de todos os CONSEGs é a baixa participação social talvez por falta de conhecimento ou pouca visibilidade e divulgação, com exceção de momentos pontuais, particularmente nos casos de campanhas específicas.

Entretanto, o maior problema apontado pelos membros efetivos (não policiais) é o excesso de procedimentos burocráticos exigidos pela SSP (através da Coordenadoria dos CONSEGs) para evidenciar as ações em Atas, sem o equivalente respaldo na consecução dessas mesmas ações. É interessante ressaltar que essa expectativa dos membros efetivos pode estar relacionada a uma das características dos CONSEGs apresentadas pela SSP: não receber verbas estaduais, o que parece justificar as próprias particularidades dos CONSEGs. Mas observemos, agora, cada qual conforme seu perfil, particularidades, tensões, relações com a polícia e o papel delas, enquanto membros natos.

#### **3.4.1 CONSEG Zona Oeste**

O CONSEG da Zona Oeste encontra-se em uma região de bairros com condições socioeconômicas diversas, desde bairros populares a bairros mais abastados, incluindo a região do Campus Universitário. No entanto, os membros do CONSEG são dos bairros que estão entre os dois pólos, condição média de vida: não são ricos e nem desprovidos socialmente, basicamente membros da Associação dos Moradores da região do bairro Jardim Cavalari ou seus conhecidos.

Em alguns aspectos o CONSEG da Zona Oeste é semelhante aos demais com baixa participação da população local, por exemplo, embora faça as suas reuniões regulares e traga em dia todos os procedimentos burocráticos que exige a Coordenadoria dos CONSEGs. Nele, os membros (oriundos da Associação de Moradores) mantêm contatos com a Unidade Básica de Saúde da região. Assim, é possível destacar, entre as atividades realizadas, a iniciativa de registrar e listar os problemas de moradores de áreas de risco (favela contígua aos bairros Jardim Cavaleri e Universitário) para pressionar a Secretaria de Planejamento Urbano da cidade a promover melhorias nas condições de moradia, asfalto, saneamento básico. Além disso, nas reuniões surgem reclamações diversas como das festas dos estudantes/moradores das imediações do Campus Universitário, da vendas de drogas e de pequenos furtos. Com frequência, a resposta das polícias é a informação de apreensão de drogas e, de policiamento ostensivo.

### **3.4.2 CONSEG Zona Leste**

Este CONSEG se localiza na região menos populosa da cidade, com loteamentos antigos contíguos ao centro da cidade, loteamentos e condomínios de alto padrão nas áreas mais limítrofes. Por essa razão, se caracteriza como uma região de “classe média” e, portanto, com pautas características desses setores<sup>21</sup>. Um dos problemas mais presentes nas reuniões refere-se à Base Comunitária da Polícia que colocam em confronto policiais e moradores: para os primeiros, o fato dos moradores não freqüentarem a base inviabilizava a “integração” e criação dos “laços comunitários”; e, para os segundos, a base não é visível, por estar localizada em rua transversal. Está em fase negociações entre a Polícia Militar e a Prefeitura, a construção de uma nova base na rua principal do bairro Aeroporto.

### **3.4.3 CONSEG Centro**

Dentre os conselhos de segurança com maior visibilidade na cidade está o CONSEG Centro, embora as atividades sejam mais freqüentes nos últimos três anos

---

21 A área do CONSEG da Zona Leste engloba uma pequena favela que, talvez, seja uma das poucas áreas populares da região. Seus moradores não freqüentam as reuniões por motivos óbvios (se convidados, é possível imaginar que possuam constrangimentos em compartilhar de problemas que são muito diferentes dos seus).

(até então, regularizado apenas no papel). Ele é formado por comerciantes (donos de lojas, casas lotéricas, escolas particulares, imobiliárias etc.), profissionais liberais (médicos, dentistas, advogados que possuem clínicas ou escritórios na região) e síndicos. Pelo fato de se localizar na sede da Associação Comercial e Industrial de Marília (ACIM), e ser presidido desde o início, há cinco anos, pelo presidente dessa instituição, o que se destaca neste CONSEG é uma grande confusão de papéis dos dois segmentos, fazendo com que o conselho concentre suas ações e decisões direcionadas exclusivamente ao segmento comercial, posição contrariada inclusive pela Polícia Militar, sugerindo reuniões itinerantes para abarcar as necessidades de bairros residenciais como o Fragata, por exemplo.

Seguindo a mesma dinâmica dos demais conselhos, a participação nas reuniões do CONSEG Centro também é baixa, embora se diferencie pela visibilidade nos meios de comunicação. Isso se deve, em nossa percepção, ao poder de controle e influência do presidente do CONSEG que acumula a presidência da Associação Comercial (o que implica, muitas vezes, em demonstrar “trabalho” aos associados). Além disso, nas reuniões fica nítido o poder de persuasão e de poder do presidente do CONSEGs sobre os demais membros, tanto no preparo da pauta com a escolha dos assuntos como na condução das reuniões, justificando os dois mandatos consecutivos desde a reativação deste CONSEG, por volta de 2005.

O fato de se fundirem CONSEG Centro e Associação Comercial garante, também, maior visibilidade, uma vez que dispõem de recursos que os outros CONSEGs de Marília não possuem. Por esse motivo, realizam campanhas educativas de prevenção com certa periodicidade, dirigidas a segmentos específicos como síndicos, secretárias, porteiros e funcionários de casas lotéricas (por iniciativa do presidente do CONSEG).

Neste aspecto, as discussões predominantes no CONSEG Centro são por mais policiamento, com “exclusividade” para área central, indicando aos policiais onde e como as viaturas deveriam circular e propondo sistemas de câmeras e vigilância. Essas proposições são discutidas e aceitas, ou não, pelas policiais, por vezes hesitantes, por vezes condizentes (especialmente quando se trata do policiamento nos dias de pagamentos ou de prevenção aos furtos). Porém, outra discussão muito freqüente é contra grupos freqüentadores da região central da cidade. Neste contexto, prostitutas e travestis dominam as discussões, seguidas dos “catadores de papel”, solicitando providências para bani-los do centro. Assim,

exigem da policia uma postura mais rígida no trato com tais pessoas, o que sempre gera desconforto e constrangimentos nas reuniões devido à postura intransigente dos membros efetivos, com as polícias se posicionando contrárias, destacando os seus direitos conforme a legislação e, no caso das prostitutas e travestis, orientando para o fato de a prostituição não ser crime, conforme o Código Penal Brasileiro.

#### **3.4.4 CONSEG Zona Sul**

Após quatro anos desativados, O CONSEG da Zona Sul voltou a funcionar há seis meses (primeiro semestre de 2009), por iniciativa do comandante do Batalhão da Policia Militar da área, lideranças da região, pequenos comerciantes, associações de bairro Nova Marília e Jardim Planalto (que congrega uma série de bairros populares) e líderes religiosos. Ele se situa na região mais populosa da cidade, que concentra muitas indústrias e uma área comercial em desenvolvimento, além de muitos conjuntos habitacionais populares e áreas de favelas (sobretudo nas encostas da cidade). De modo geral, a população desta região cobra a presença da polícia e mais patrulhamento, porque afirmam haver muito furto e roubo e pouca presença policial.

#### **3.4.5 CONSEG Zona Norte**

Formalmente, existe há cerca de três anos mas não está em atividade. Dessa maneira, não há reuniões do conselho e os representantes dos órgãos de segurança pública da região (o comandante da polícia militar e o delegado de polícia da região) eventualmente reclamam o fato do abandono do conselho. Por outro lado, essas falas atribuem a responsabilidade à população local e às chamadas lideranças. Porém, podemos perceber que há desinteresse de ambas as partes.

No que tange a Polícia Militar, percebe-se uma diferença muito grande de postura e atitude se comparada à de policiais de outras regiões da cidade, como do CONSEG Centro e Zona LESTE onde, a despeito das dificuldades, os membros natos se envolvem muito mais.

## **CAPÍTULO 4**

### **Análise Documental e Considerações de Campo**

Pelas observações diretas, resultantes de participações nas reuniões dos Conselhos Comunitários de Segurança de Marília, percebemos que existem muitas dificuldades e diferenças entre os CONSEGs, tendo em vista a dinâmica interna de cada um, as diferenças sociais dos membros, os interesses pessoais e a participação da comunidade local. Porém, embora tenhamos participado de muitas reuniões, não presenciamos diretamente o funcionamento de todos e, nesse sentido, questionamos a capacidade desses conselhos se erigirem como verdadeiros atores sociais em prol do desenvolvimento da participação da social nas políticas de segurança pública. Para responder tais questionamentos e analisar o seu funcionamento, adotamos o seguinte procedimento metodológico: consulta junto a Coordenadoria Estadual dos Conselhos Comunitários de Segurança - SSP/SP, observação participante, análise documental, legislação, normas, relatórios etc., mantidos nas Companhias de Polícia, análise das atas de reuniões do CONSEG, para avaliar a participação (membros natos e sociedade civil): frequência e relações entre os participantes, assuntos tratados, encaminhamentos e demandas, respostas e soluções para os encaminhamentos.

#### **4.1 As relações sociais entre os participantes nos CONSEGs de Marília: conflitos e parcerias**

##### **4.1.1 Participação social e hierarquia**

O conceito de participação social advém da Constituição Federal de 1988. Esse mecanismo é baseado numa estratégia de gestão de políticas públicas, cujo objetivo é consolidar culturas democráticas participativas, envolvendo diversos atores sociais nas várias áreas de atuação governamental, por exemplo, as políticas de segurança e saúde, das cidades e meio-ambiente, entre outras.

Esse tipo de envolvimento da população permite implementar, monitorar e avaliar as políticas públicas em desenvolvimento. O CONSEG, dessa maneira, torna-se instrumento de ação cidadã, atuando sobre as políticas de segurança que

tradicionalmente tem sido marcada por regimes de exceção. Dessa perspectiva, o Estado deveria atuar contra inimigos em potencial, a partir de estratégias de reatividade e repressão. No paradigma da democracia de direitos, reformulações desse referencial apontam prioritariamente para a proteção do cidadão e a garantia de direitos junto ao Estado.

Os CONSEGs adotam em seu horizonte de atuação o conceito de comunidade, entendido a partir de referências geográficas em que se pressupõe laços de pertencimento e de solidariedade nos espaços de atuação das Polícias Militares e Civis. Essas instituições são os únicos membros natos nos CONSEGs, e, portanto, articulam as referências territoriais e populacionais de sua gestão no horizonte de circunscrição dos Conseg

## SEÇÃO VI - DA ÁREA DE ATUAÇÃO

Artigo 29 - A área de atuação do CONSEG será ordinariamente:

- I - A do Distrito Policial e a da OPM que lhe corresponda; ou-
- II - A da Companhia da Polícia Militar e a do DP que lhe corresponda; ou
- III - A área do respectivo Município, desde que sedie apenas uma Delegacia de Polícia (Departamento de Polícia Judiciária do Macro São Paulo ou Departamento de Polícia Judiciária de São Paulo/Interior) ou uma única Organização Policial Militar (nível Companhia, Pelotão ou Grupo PM de Batalhão de Polícia Militar Metropolitano ou Batalhão de Polícia Militar do Interior); ou
- IV - Excepcionalmente, a área geográfica resultante do desmembramento ou fusão daquelas definidas nos incisos I, II ou III, por iniciativa fundamentada da comunidade, parecer favorável dos membros natos e homologação do Coordenador.

O 9º Batalhão da Polícia Militar do Interior (9º BPMI), situado em Marília, divide suas atividades entre as três Companhias de Polícia, centralizadas em uma única sede, mas divididas em áreas de atuação geográfica. A 1º Companhia da Polícia Militar atua no CONSEG Zona Oeste, a 3º Companhia da Polícia Militar atua no CONSEG Zona Norte, e a 5º Companhia da Polícia Militar atua no CONSEG Zona Sul, CONSEG Centro e no CONSEG Zona Leste. Nem sempre essa divisão é utilizada nas operações da Polícia Militar, particularmente com respeito aos recursos humanos e equipamentos (viaturas, principalmente) que podem ser deslocados dependendo das necessidades pontuais das intervenções junto à população e as comunidades construídas. Contudo, esse é um critério que vem sendo utilizado na

organização dos CONSEGs, pois corresponde a cada área de atuação geográfica não só a produção de representações sobre a comunidade e suas demandas, como de fato, a representação da polícia e suas divisões internas junto a esse órgão.

Em Marília, a Delegacia Seccional de Polícia fica sob tutela do Departamento de Polícia Judiciária de São Paulo Interior (DEINTER 4). A atuação da Polícia Civil em Marília divide-se em cinco distritos policiais, onde estão instaladas as Delegacias de Polícia. Além disso, na cidade existem mais três delegacias especializadas, a Delegacia de Investigações Gerais (DIG), a Delegacia de Defesa da Mulher (DDM), e a Delegacia de Investigação sobre Entorpecentes (DISE). As três últimas não participam efetivamente na representação do CONSEG.

O 1º Distrito de Polícia Civil atua no CONSEG Zona Norte, o 2º Distrito de Polícia Civil atua no CONSEG Zona Sul, o 3º Distrito de Polícia Civil atua no CONSEG Centro, o 4º Distrito de Polícia Civil atua no CONSEG Zona Oeste e por fim, o 5º Distrito de Polícia Civil atua no CONSEG Zona Leste. A participação da Polícia Civil se dá por critérios territoriais, mas nem sempre os seus serviços se localizam junto às populações alvo das intervenções tradicionalmente formuladas no âmbito da segurança pública, particularmente em relação às periferias, pois as delegacias estão localizadas nas áreas centrais e nos bairros nobres.

As normas que orientam a constituição do CONSEG e as práticas, os cerimoniais e as etiquetas das reuniões, as eleições e a manutenção dessa entidade, estão intimamente ligadas às deliberações da Secretaria da Segurança Pública, por meio dos membros natos que exercem essa função a partir das respectivas instituições policiais e dentro de suas perspectivas hierárquicas.

**Artigo 16** - São membros natos:

I - Nos municípios que sediem mais de um Distrito Policial do Departamento de Polícia Judiciária da Capital, Departamento de Polícia Judiciária da Macro São Paulo ou Departamento de Polícia Judiciária de São Paulo/Interior, o Delegado de Polícia Titular do Distrito Policial que circunscreve a área do CONSEG.

II - Nos Municípios que sediem mais de uma Companhia PM de Batalhão de Polícia Militar Metropolitano ou Batalhão de Polícia Militar do Interior, o Comandante da Companhia que circunscreve a área do CONSEG.

III - Nos Municípios que sediem apenas um Distrito Policial do Departamento de Polícia Judiciária da Macro São Paulo ou Departamento de Polícia Judiciária de São Paulo/Interior, o Delegado de Polícia Titular do Município.

IV - Nos Municípios que sediem apenas uma Organização Policial Militar de Batalhão de Polícia Militar Metropolitano ou Batalhão de

Polícia Militar do Interior, até fração Companhia, Pelotão ou Grupo PM, o respectivo Comandante PM local.

Artigo 17 - Os membros natos deverão atuar em colegiado, decidindo, sempre que possível em consenso, em defesa dos interesses da comunidade e da imagem da instituição policial.

Parágrafo Único - Em caso de divergência técnica entre os membros natos, o fato será levado aos superiores hierárquicos dos mesmos, para decisão, salvo em caso urgente, quando o fato poderá ser levado diretamente à decisão do Coordenador. (SÃO PAULO, 1986).

Os membros natos representam a Polícia Militar e a Polícia Civil, os demais são selecionados conforme a produção de certas hierarquias, elegendo, por exemplo, para a formação das diretorias, desde instituições do Estado aos “outros líderes comunitários, segundo a peculiaridade de cada CONSEG”. (SÃO PAULO, 1986).

Entre as escolhas e as resoluções relativas à construção da cidadania com segurança existe um fosso que separa os membros natos e a “relação de públicos básicos” que são candidatos a cargos de Diretoria e da Comissão de Ética e Disciplina cujo objetivo é representar a comunidade.

A classe social e o poder de renda das pessoas participantes do CONSEG são critérios mobilizados na correlação de forças, onde se prolongam as tensões presentes na arena política cotidiana com as variadas influências políticas e carismáticas decorrentes das posições sociais.

#### **a) CONSEG Zona Norte**

No CONSEG Zona Norte, a população é representada através de diferentes instituições, desde as associações de moradores de bairros circunscritos à área do CONSEG, os delegados da Polícia Civil, e funcionários de diferentes escalas desta instituição, assim como policiais militares, diretores de escolas, professores e pesquisadores da universidade.

Neste CONSEG, tivemos a oportunidade de atuar como 2º secretário, tendo em vista o grande envolvimento no movimento de bairros, ocupando a presidência de uma Associação de Moradores de um bairro local, bem como a função da nossa posição de pesquisador em um grupo de pesquisa da universidade (GUTO/Unesp), o que possibilitou o acesso às reuniões e aos documentos. A nossa participação do referido CONSEG se deu de forma democrática, através de eleição no momento da

sua constituição. A presidência era ocupada por um representante da sociedade civil, conforme orienta o regulamento, neste caso, um representante do movimento de bairros. A função do segundo secretário é suprir demandas, quando membros que compõem os escalões superiores faltam ou precisam de auxílio.

Artigo 25 - Ao 1º Secretário compete:

- I - Secretariar as reuniões do CONSEG, lavrando as respectivas atas, datilografando-as ou digitando-as, assinando-as e colhendo as assinaturas que lhes devam ser apostas, remetendo cópias devidamente protocoladas ao Coordenador e aos membros natos.
- II - Conferir a correspondência, assinando-a juntamente com o Presidente e providenciar sua remessa, devidamente protocolada.
- III - Manter os documentos do CONSEG sob sua guarda e organização, transferindo-os ao seu sucessor.
- IV - Confiar os documentos do CONSEG à guarda dos membros natos, 30 dias antes das eleições da Diretoria do respectivo Conselho, nos termos do § 19 do artigo 41.
- V - Controlar a expedição, recolhimento e cancelamento de cartões de identificação dos membros do respectivo CONSEG.
- VI - Manter cadastro dos membros efetivos do CONSEG, o qual somente poderá ser consultado por membros da Diretoria e da Comissão de Ética e Disciplina do respectivo Conselho, ou por requisição do Coordenador, sendo que as informações de caráter pessoal, que digam respeito à vida privada e à intimidade do cadastrado, somente poderão ser fornecidas a terceiros com autorização expressa do identificado, nos termos do artigo 5º, X, da Constituição Federal.
- VII - Preparar a pauta das reuniões, submetendo-a previamente ao presidente e membros natos, para aprovação.
- VIII - Remeter ao Coordenador, o mais breve possível, fichas de cadastro de inclusão, exclusão ou alteração de membros efetivos do CONSEG, para atualização do banco de dados da Secretaria.
- IX - Delegar ao 2º Secretário as atribuições que não sejam de sua exclusiva competência. (SÃO PAULO, 1986).

Ao 2º Secretário são estabelecidas as atribuições referentes à substituição quando o primeiro secretário falta, além de registrar a presença dos participantes, e redigir e encaminhar ao primeiro secretário as correspondências para suas aprovações.

O cargo de 1º secretário, no caso do CONSEG Zona Norte, ora descrito, nesta gestão era exercido por escrivão na Polícia Civil. Em todas as atas observadas, do período de 2001 a 2006, o 1º secretário desempenhou as prerrogativas de sua posição, durante o ano de 2007 não se verificou a produção de atas, o que caracteriza descumprimento das normas referentes à produção de documentos.

Pela Atas, percebe-se com clareza a hierarquização entre os membros. No dia 22 de março de 2001, os membros natos apresentam e indicam os demais, assim como podem deslegitimá-los dissolvendo a diretoria:

Às 20h do dia vinte e dois do mês de março do ano de dois mil e um, nesta cidade de Marília, no salão nobre da EE. Prof. Antonio Reginato, localizada na rua Corifeu de Azevedo Marques, 807, bairro Prolongamento Palmital, nesta cidade, presente o Doutor [...identificações por nós suprimidas], Delegado de Polícia Titular do 1º DP, [...], Escrivães de Polícia, deu início a reunião do Conselho Comunitário da Segurança - CONSEG, da área do 1º DP de Marília, contando com a presença do Presidente do CONSEG, [...], que é presidente da Sociedade Amigos do bairro Santa Antonieta. (ATA de reunião CONSEG mês março/2001).

Pela Ata, a apresentação do Presidente da entidade ocorre a partir dos membros natos, que utilizam os mecanismos a eles prescritos nos regulamentos para legitimar suas posições sociais e conferir prestígio junto aos representantes que compõem os cargos da entidade, supostamente representando a comunidade e prestando-lhes consultas. O documento também segue redigido e impresso pelo escrivão de polícia, e vistado em correição pelo Delegado Seccional de Polícia.

Existem quatro atas do período estudado, sendo que os momentos de interrupção das atividades são registrados por atos burocráticos requeridos no trânsito do documento. Em 13 de novembro de 2002 ocorreu uma reunião, cuja Ata foi assinada nos anos de 2002, 2003, 2004 duas vezes, e 2005 mais duas vezes pelo Delegado Seccional de Polícia, o que pode justificar a interrupção das atividades sem necessariamente dissolver a instituição, realizando-se a última reunião somente em 06 de abril de 2006. Em 2007 não houve produção de Atas.

**Tabela 1 - Frequência de reuniões e número de participantes discriminados por ano - CONSEG Zona Norte<sup>22</sup>**

Ano	Local da Reunião	Período	População com membros natos	Polícias Militar e Civil (Membros Natos)
2001	E.E. Antônio Reginato	Noturno	8	3
2002	E.E. Antônio Reginato	Noturno	12	4
2002	E.E. Antônio Reginato	Noturno	21	5
2006	E.E. Amélia Lopes Anders	Noturno	28	7

Fonte: Atas de reuniões de (2001-2007)

Org. Autor

<sup>22</sup> Segundo dados coletados no GUTO (2008) a estimativa da população residente na região do 1º DP é de 66.034 habitantes.

A tabela foi elaborada a partir de informações contidas nas Atas do CONSEG Zona Norte no período de 2001 a 2007. O período entre as reuniões é longo e, baixa a frequência com que ocorrem. Pode ser que reuniões ocorram sem necessariamente serem registradas. Em todo caso, pelos registros, entre março de 2001 e abril de 2006, realizaram-se apenas quatro reuniões, sediadas em duas escolas estaduais da região norte da cidade.

Pelo regulamento, a responsabilidade pela confecção de Atas é do secretário que deverá remeter cópias à Coordenadoria Estadual para Assuntos do CONSEG e aos membros natos e os assuntos relativos à produção documental obedecem a um padrão que indica a hierarquização das posições ocupadas. Essa hierarquização é prevista nas normas regulamentares que regem a criação e manutenção do CONSEG, deixando claro que a produção documental deve obedecer a posições e patentes.

Neste contexto, as listas de presença, a produção gráfica, a distribuição dos informes referentes às discussões e até mesmo as atividades realizadas pelo responsável da limpeza do local das reuniões se perdem na efemeridade do discurso e das práticas sociais. A inesgotável produção de material para orientar os desempenhos e a produção de discursos que conferem verdade e legitimidade às ações das polícias junto à população ficam ofuscadas com a pouca produção e o pouco uso de tecnologias como vídeos, gravadores, fotografias entre outros, na produção documental dos CONSEGS (MAGALHÃES, 2008).

Além da pouca produção de documentos relativos às reuniões, observamos que a produção de atas revela a organização da Diretoria e da Comissão de Ética e Disciplina, com a atribuição de status aos membros graças ao prestígio das instituições representadas. Isto ocorre a partir do uso de técnicas em que se convidam setores e pessoas, a sua legitimação, a partir de um diálogo marcado por hierarquias.

A fundação da entidade requer a seleção de pessoas e instituições, bem como a investigação de seus antecedentes para certificar e qualificar os eleitos e a lisura do processo, onde se verifica não só a “força viva da comunidade”, mas a identificação dos anseios trazidos pelos membros da instituição, “com vistas ao saneamento dos problemas comunitários em suas circunscrições”. (Secretária de Segurança Pública, 1986).

Na seção V o artigo 22 sobre as competências dos membros natos traz as regras para a atividade relativa à formação das atas.

- IX - Encaminhar aos superiores hierárquicos cópias das atas de reunião do CONSEG para o acompanhamento de suas atividades.
- XX - Zelar pela preservação da ética e disciplina no CONSEG, auxiliando o Presidente a desempenhar as funções que lhe são atribuídas pelo artigo 23, XI e pela Seção XII deste regulamento, podendo, inclusive, tomar conhecimento de toda a documentação, mesmo reservada, referente ao assunto, em arquivo no CONSEG. (SÃO PAULO, 1986).

Na seção V, o artigo 23 sobre as competências do presidente traz as ações definidas ao titular do cargo. Percebe-se que são sugeridos modelos para a formulação dos documentos e do cerimonial envolvido no registro do discurso, assim como, membros natos e secretários compartilham dessas atribuições. As assinaturas e as revisões dos documentos são utilizadas pelos membros natos para legitimar e atestar o trânsito privilegiado do texto entre as instituições da polícia.

- II - Presidir as reuniões do CONSEG segundo pauta-padrão detalhada no artigo 44.
- III - Assinar, em conjunto com o 1º Secretário e os membros natos, as atas de reunião.
- IV - Apresentar, anualmente, exposição das atividades do CONSEG.
- XXVI - Delegar atribuições que não sejam de sua exclusiva competência. Secretária de Segurança Pública, 1986.

A norma relativa à competência dos secretários no artigo 25 do regulamento traz outras divisões com respeito à produção dos documentos, que devem ser remetidos às instituições competentes e aos membros cuja assinatura devidamente colhida legitima o texto.

- I - Secretariar as reuniões do CONSEG, lavrando as respectivas atas, datilografando-as ou digitando-as, assinando-as e colhendo as assinaturas que lhes devam ser apostas, remetendo cópias devidamente protocoladas ao Coordenador e aos membros natos.
- II - Conferir a correspondência, assinando-a juntamente com o Presidente e providenciar sua remessa, devidamente protocolada.
- III - Manter os documentos do CONSEG sob sua guarda e organização, transferindo-os ao seu sucessor.
- IV - Confiar os documentos do CONSEG à guarda dos membros natos, 30 dias antes das eleições da Diretoria do respectivo Conselho, nos termos do § 19 do artigo 41.- (SÃO PAULO, 1986)

Trabalhar com documentos para verificar os discursos e práticas produzidos no âmbito das reuniões traz muitas dificuldades. Resistências existem e nem sempre

há transparência na divulgação de atas e dos discursos produzidos e da conseqüente veiculação pública das discussões junto às comunidades supostamente representadas.

- a) A ata original ficará arquivada no CONSEG, sob responsabilidade do primeiro secretário.
- b) Cópia da ata, devidamente assinada pelo Presidente, 1º Secretário e Membros Natos, deverá ser remetida, pelo meio mais rápido, pelo primeiro Secretário, à Coordenadoria.
- c) Não é de responsabilidade dos Membros Natos encaminhar cópia de atas, fichas cadastrais e demais documentos à Coordenadoria. Atas ou outros documentos faltantes ou em atraso serão cobrados do Presidente.
- d) Cópia da ata, devidamente assinada pelo Presidente, 1º Secretário e Membros Natos, deverá ser remetida aos Membros Natos e a outras autoridades ou instituições que o CONSEG entender cabível (Prefeitura, Guarda Municipal, Corpo de Bombeiros da PM, imprensa etc.). (SÃO PAULO, 1986).

Observa-se que se preserva a competência relativa ao trânsito que o documento poderá estabelecer. A competência pode ser distribuída entre os membros a partir de “Qualificação para Líderes de CONSEGs oferecidos pela Coordenadoria”. Todos os trabalhos realizados pelos membros efetivos não são remunerados, prestados enquanto compromisso e adesão ao regulamento. (Secretária de Segurança Pública, 1986).

Esse regulamento vincula e atesta as prerrogativas das normas emanadas da Secretaria da Segurança Pública, cuja Coordenadoria Estadual para Assuntos dos CONSEGs pode indicar uma nova diretoria, caso se verifique o descumprimento das regras, como atraso de remessa das Atas à coordenadoria, ou ausência de reuniões mensais, ou diretorias incompletas com suas obrigações.

## b) CONSEG Zona Oeste

**Tabela 2 - Frequência de reuniões e número de participantes discriminados por ano - CONSEG Zona Oeste**

Ano	Local da Reunião	Período	Polícias Militar e Civil (Membros Natos)	
2002	E. E. Oracina C. Rodine	Noturno	20	3
2002	E. E. Oracina C. Rodine	Noturno	19	3
2002	E. E. Sebastião Mônaco	Noturno	15	3
2002	E. E. Lourenço Senne	Noturno	15	3
2002	E. E. Monsenhor Bicudo	Noturno	13	2
2002	E. E. Oracina C. Rodine	Noturno	9	2
2002	E. E. Baltazar Moreira	Noturno	6	2
2002	E. E. Gabriel M. Silva	Noturno	9	3
2003	E. E. Sebastião Mônaco	Noturno	18	2
2003	E. E. Baltazar Moreira	Noturno	28	4
2003	E. E. Monsenhor Bicudo	Noturno	21	2
2005	E. E. Baltazar Moreira	Noturno	27	4
2005	E. E. Baltazar Moreira	Noturno	8	3
2005	E. E. Oracina C. Rodine	Noturno	15	4
2005	E. E. Monsenhor Bicudo	Noturno	11	3
2005	E. E. Amaury Pacheco	Noturno	8	4
2005	4º DP - Distrito Polícia	Matutino	7	2
2005	E. E. Sebastião Mônaco	Noturno	5	2
2005	1ª Cia - Companhia PM	Noturno	12	4
2006	Shopping Aquarius	Noturno	12	3
2006	E. E. Baltazar Moreira	Noturno	13	4
2006	E. E. Amaury Pacheco	Noturno	12	3
2006	E. E. Monsenhor Bicudo	Noturno	21	3
2006	E. E. Baltazar Moreira	Noturno	15	5
2006	E. E. Baltazar Moreira	Noturno	12	2
2006	E. E. Oracina C. Rodine	Noturno	14	3
2006	E. E. Sebastião Mônaco	Noturno	12	4
2006	1ª Cia - Companhia PM	Matutino	12	4
2007	1ª Cia - Companhia PM	Matutino	12	3
2007	E. E. Sebastião Mônaco	Noturno	12	2
2007	E. E. Lourenço Senne	Noturno	12	4
2007	1ª Cia - Companhia PM	Matutino	14	4
2007	1ª Cia - Companhia PM	Matutino	13	5
2007	E. E. Baltazar Moreira	Matutino	12	5
2007	E. E. Lourenço Senne	Matutino	15	3
2007	E. E. Oracina C. Rodine	Matutino	27	4
2007	E. E. Oracina C. Rodine	Matutino	12	3

Fonte: Atas de reuniões de (2002- 2007)

Org. Autor

O número de participantes, na média, é de 14 pessoas computando os membros natos, no período entre março de 2002 a novembro de 2007. Trinta reuniões foram sediadas em seis escolas estaduais, cinco reuniões aconteceram na 1ª Companhia de Polícia Militar, uma reunião no Distrito de Polícia e uma reunião no Shopping Aquarius.

Como já pontuado, este CONSEG atua tanto em bairros de classe média e de padrões elevados de renda e riqueza, com bons equipamentos urbanos voltados para a segurança, como em periferias de profundas misérias em favelas localizadas nas beiradas do Itambé, escondidas e alijadas da segurança.

Com um bom sistema de rodízio, com os locais e datas mencionados em todas as atas, bem como a agenda de data e local das próximas reuniões. Apesar da visível vantagem em democratizar o uso dos espaços, não se pode afirmar que nesse trânsito não ocorram alterações profundas quanto aos públicos que freqüentam e suas respectivas posições adquiridas.

Os setores representados no CONSEG Oeste e exercendo a diretoria e/ou posições estratégicas são representantes de associações de moradores de bairros da área de circunscrição. Alguns desses membros têm vínculos diversos com líderes religiosos, com outros conselhos que atuam na cidade ou com associações de finalidades filantrópicas, voltadas para a caridade. Há também profissionais liberais como advogados, pequenos empresários, professores e pesquisadores.

Pelas atas, este CONSEG interrompeu suas atividades em outubro de 2000, só voltando a operar em 2002 e com algumas interrupções no ano de 2004. É bom notar que a falta de Atas não interrompe o status de funcionamento regular da entidade junto à Coordenadoria Estadual para Assuntos dos CONSEGS.

Observam-se diversas tensões entre a Coordenadoria e a presidência da entidade, com manifestações de protesto pelo não reconhecimento das atividades regulares da entidade. Na Ata do dia 30 de outubro de 2007, consta que:

A senhora presidente assumiu os trabalhos registrando inicialmente que nesta data será aberto prazo para a inscrição de chapas interessadas em concorrerem ao próximo mandato do CONSEG, considerando que, segundo informações da Coordenadoria, o CONSEG 4º DP e 1ª Cia trata-se de reativação, fato que não corresponde a nossa realidade, vez que as reuniões sempre ocorreram mensalmente com o envio das respectivas atas, através de carta comum, conforme cópia das atas existentes e juntadas em livro próprio, mesmo assim vamos acatar a determinação e então será realizada na próxima reunião, a eleição com mandato até maio de 2009 e, caso não haja chapa interessada em candidatar-se, até o final da presente reunião, a atual diretoria se candidata a reeleição, ficando desde já fixado que a eleição ocorrerá na próxima reunião, que acontecerá no dia 27.11.07 na E. E. Baltazar de Godoy Moreira, as 18:00 horas. (ATA de reunião CONSEG mês outubro/2007)

### **c) CONSEG Zona Sul**

Os dados referentes ao CONSEG Zona Sul<sup>23</sup> não foram localizados. Foram solicitados por diversas vezes às instituições encarregadas do arquivamento dos documentos, mas impedimentos impossibilitaram nossa interação e o acesso aos documentos. A greve da Polícia Civil em 2008 e as tensões com a Polícia Militar também foram fatores que contribuíram para criar esses impedimentos.

Diante disso, fizemos insistentes pedidos informais durante o ano de 2008 que foram indeferidos. Entre março e setembro de 2009, após perceber que seria necessário trazer novos instrumentos para estabelecer o contato e o acesso aos dados, utilizamos ofícios endereçados ao Delegado Titular do Distrito, sem encontrar solução. Diante disso, este CONSEG ficou fora da nossa análise, lamentavelmente.

### **d) CONSEG Zona Leste**

Como já observado, a região do CONSEG Zona Leste diferencia-se dos demais pelos padrões de renda, consumo e escolaridade mais elevada e pela existência de equipamentos urbanos disponíveis com melhor qualidade. Existem discrepâncias na área de circunscrição do CONSEG, pois ao lado da riqueza localizam-se também regiões de favelas e de casas de madeira antigas. Além disso, esta área abrange serviços de lazer tradicionais da cidade como o Bosque Municipal, patrimônios e pequenas vilas da zona rural, condomínios urbanos e condomínios de chácaras de recreio e o aeroporto. Há casas cercadas por altos muros, grades, armadilhas para invasores e sistemas de câmeras que são monitoradas por empresas particulares, que mostram o medo de vitimização, agregando mecanismos que permitem nesse espaço a localização de uma Base de Polícia Comunitária e o quinto Distrito de Polícia Civil.

---

<sup>23</sup> Segundo dados coletados no GUTO (2008) a estimativa da população residente na região do 2º DP é de 62.940 habitantes.

**Tabela 3 - Frequência de reuniões e número de participantes discriminados por ano - CONSEG Zona Leste<sup>24</sup>**

Ano	Local da Reunião	Período	População com membros natos	Polícias Militar e Civil (Membros Natos)
2001	Assoc. P. Cirurgião Dentista	Noturno	14	5
2002	Assoc. P. Cirurgião Dentista	Noturno	15	4
2002	Assoc. P. Cirurgião Dentista	Noturno	14	3
2002	Assoc. P. Cirurgião Dentista	Noturno	22	3
2005	5º DP - Distrito de Polícia	Noturno	12	3
2005	5º DP - Distrito de Polícia	Matutino	13	4
2005	E. E. Amilcare Mattei	Matutino	15	4
2005	EMEF Célio Corradi	Matutino	28	3
2006	5º DP - Distrito Polícia	Matutino	3	2
2006	5º DP - Distrito Polícia	Matutino	4	2
2006	5º DP - Distrito Polícia	Matutino	10	3
2007	5º DP - Distrito Polícia	Matutino	11	3
2007	5º DP - Distrito Polícia	Matutino	10	3
2007	E. E. Wanda Helena	Matutino	11	3
2007	Distrito Dirceu (Zona Rural)	Noturno	23	3
2007	Centro Comunitário Novo Horizonte	Matutino	33	4
2007	5º DP - Distrito Polícia	Matutino	9	3
2007	Distrito de Lácio	Matutino	17	4

Fonte: Atas de reuniões de (2001-2007)

Org. Autor

Neste CONSEG, entre abril de 2001 e agosto de 2007, realizaram-se dezoito reuniões: quatro na Associação Paulista dos Cirurgiões Dentistas, oito nas dependências do quinto Distrito de Polícia Civil, uma no Distrito de Lácio em uma escola estadual, uma no centro comunitário do bairro Novo Horizonte, outras duas em escolas estaduais, uma em escola municipal no perímetro urbano e uma na zona rural.

Observa-se a recorrência dos mesmos atos burocráticos com respeito aos vistos em correição dos Delegados Seccionais de Polícia Civil, quando interrompidas as atividades. A última ata de 10 de setembro de 2002 traz rubricas no verso duas vezes em 2003 e duas vezes em 2004, atestando a continuidade da entidade.

Existe rodízio espacial das reuniões, mostrando preocupação em atender as diversas populações dispersas na área de abrangência do CONSEG, como a zona rural (Florida, Dirceu, Santa Filomena) e o Distrito de Lácio. A zona rural é vista com preocupação por conter uma via que facilita o deslocamento de pessoas que

<sup>24</sup> Segundo dados coletados no GUTO (2008) a estimativa da população residente na região do 5º DP é de 22.251 habitantes.

praticam delitos na região urbana e rural, especialmente furtos e roubos, tanto das residências de classe média, como de animais e instalações elétricas na zona rural.

A região liga-se à cidade por duas vias públicas, a Avenida Brigadeiro Eduardo Gomes e a Rua Santa Helena. Na Avenida Brigadeiro Eduardo Gomes concentram-se vários trailers de lanches, o que motivou recorrentes reclamações nas reuniões deste CONSEG. Os problemas são: riscos de acidentes de trânsito, causados por embriaguez, falta de condições sanitárias, descarte de alimentos que vem servindo para atrair animais de rua ou do Bosque Municipal. A Rua Santa Helena situada atrás do bosque Municipal com acesso a vários condomínios fechados e a prédios de apartamento.

Nessa entidade podem-se perceber semelhanças com o CONSEG Zona Oeste, tanto no que tange às populações que freqüentam suas reuniões, como a preocupação com a produção mais sistemática das Atas, dentro dos padrões sugeridos pelos regulamentos, com informações sobre as novas reuniões. A falta de divulgação das informações referentes às reuniões e aos seus objetivos é um dos entraves à participação mais efetiva da população.

As diretorias e cargos deste CONSEG, bem como os demais freqüentadores são líderes religiosos, aposentados e grupos de terceira idade, profissionais liberais, moradores vinculados às atividades de assistência e governo no bairro, voluntários de instituições não governamentais, secretários municipais, especialmente ligados ao meio ambiente e dos serviços urbanos, funcionários da Emdurb (Empresa Municipal de Desenvolvimento Urbano) e do Grupo de Apoio ao Trânsito, diretores e professores de escolas.

As reuniões ocorreram em períodos variados, porém, predominando a parte da tarde, o que dificulta o acesso de entidades a grupos mais amplos, servindo como entrave e segregando setores que poderiam efetivar o canal de diálogo pressuposto com a comunidade, como trabalhadores dos setores industriais, comerciais, liberais entre outros. O mesmo ocorre com o CONSEG Centro que se reúne no início da manhã, com uma hora de reunião, para atender empresários e comerciantes que o compõem. No CONSEG Zona Norte as reuniões são à noite e seu público é predominantemente de trabalhadores assalariados e representantes de movimentos de bairro, além de pequenos comerciantes. O CONSEG Zona Oeste mescla os períodos, tarde/noite, e seus freqüentadores são de setores predominantemente

ligados às classes médias urbanas, ao poder público e profissionais liberais, especialmente com nível superior de escolaridade.

As polícias são fundamentais no processo de manutenção dos CONSEGs, pois criam entre essa instituição e a sociedade um canal de diálogo. Tal canal pode não funcionar a contento caso a polícia ou alguma entidade centralize o poder, como parece ser o caso do CONSEG Centro.

#### **e) CONSEG Centro**

No CONSEG Centro, diferentemente da mobilização de forças com os movimentos de bairro, a representatividade é de setores do comércio e da indústria, síndicos de prédios e condomínios da área central, representantes de clínicas médicas, de escolas técnicas e profissionalizantes, imobiliárias, representantes de bares e hotéis, de lotéricas, de agências financeiras e bancos, secretários municipais, gestores públicos, vereadores, ministério público, advogados e entidades de classe, como OAB, estudantes e pesquisadores universitários, líderes religiosos, delegados e policiais de alta patente da Polícia Civil e da Polícia Militar e presidentes de outros CONSEGs. A imprensa divulga de maneira descontínua nos meios de comunicação local as resoluções tomadas e seus objetivos.

É um CONSEG do ponto de vista burocrático bem organizado, funcionando de acordo com o regulamento da Coordenadoria dos CONSEGs, com cuidados em produzir Atas, manter a periodicidade das discussões, de cumprir os regulamentos, proporcionando às instituições e pessoas presentes visibilidade às suas discussões e ações. O trecho a seguir ilustra esta preocupação com a organização interna e as questões formais

Foi feita a entrega do material explicativo sobre as funções de cada um dentro do grupo por parte do secretário. Foram entregues cópia do regulamento do conselho bem como as explicações de cada função dentro da diretoria que foram grifadas. Foi uma ficha cadastral para ficar junto ao secretário para as devidas informações. Todos preencheram no mesmo instante. Em seguida fulano entregou a carteira de apresentação aos diretores para as devidas assinaturas dos responsáveis. [...] O Diretor Social e de Assuntos Comunitários, entregou ao secretário geral o CD sobre as informações do CONSEG, além de elogiar o conteúdo do material que é muito bom, segundo ele. O presidente sugeriu providenciar uma cópia do CD para cada diretor. (ATA de reunião CONSEG mês abril/2006)

As decisões e ações são freqüentemente divulgadas pela mídia impressa e virtual através da sua Assessoria de Comunicação, nos sites da internet, tevês de canal fechado, principalmente, e em algumas ocasiões nos canais abertos.

Entre fevereiro de 2001 e outubro de 2007, realizaram-se vinte e oito reuniões na Associação Comercial e Industrial de Marília e duas ocorreram no Distrito de Polícia Civil, sendo que em 2004 não houve reuniões, mas, entre 2006 e 2007 as reuniões ocorreram com maior periodicidade com a produção sistemática de Atas.

Na ata de 18 de agosto de 2005, encontramos registrada a posse da nova diretoria do CONSEG. Ela ocorreu no momento de inauguração das novas instalações sede da ACIM. Na ocasião reuniram-se diversas autoridades, comerciantes, com o objetivo de dar posse à nova diretoria, composta de representantes da ACIM, de entidades como a JUCESP, Junta Comercial do Estado de São Paulo, empresários e jornalistas, além dos membros natos. Este quadro descrito demonstra a intervenção direta que a ACIM imprime no dia a dia das discussões do CONSEG.

A Ata apresenta um conjunto de falas que ressaltam quais são as prioridades em relação à segurança pública do centro comercial. Devemos destacar que nem sempre estas prioridades estabelecidas pelos membros, asseguram aos grupos e indivíduos tradicionalmente alijados o acesso aos benefícios assegurados pela Constituição de 1988. Uma vez que as ações deste CONSEG se dirigem principalmente contra grupos vulneráveis, como mendigos, prostitutas, travestis, trabalhadores informais e ambulantes.

**Tabela 4 - Frequência de reuniões e número de participantes discriminados por ano - CONSEG Centro<sup>25</sup>**

Ano	Local da Reunião	Período	População com membros natos	Polícias Militar e Civil (Membros Natos)
2001	Asooc. Com. Ind. Marília	Diurno	8	2
2001	Asooc. Com. Ind. Marília	Diurno	36	3
2001	Asooc. Com. Ind. Marília	Diurno	19	3
2002	3º DP - Distrito Polícia	Matutino	7	8
2003	Asooc. Com. Ind. Marília	Diurno	9	3
2003	3º DP - Distrito Polícia	Diurno	7	4
2005	Asooc. Com. Ind. Marília	Diurno	64	12
2006	Asooc. Com. Ind. Marília	Diurno	10	4
2006	Asooc. Com. Ind. Marília	Diurno	8	3
2006	Asooc. Com. Ind. Marília	Diurno	9	3
2006	Asooc. Com. Ind. Marília	Diurno	11	3
2006	Asooc. Com. Ind. Marília	Diurno	5	1
2006	Asooc. Com. Ind. Marília	Diurno	7	3
2006	Asooc. Com. Ind. Marília	Diurno	8	3
2006	Asooc. Com. Ind. Marília	Diurno	13	3
2006	Asooc. Com. Ind. Marília	Diurno	11	1
2007	Asooc. Com. Ind. Marília	Diurno	10	3
2007	Asooc. Com. Ind. Marília	Diurno	8	2
2007	Asooc. Com. Ind. Marília	Diurno	7	2
2007	Asooc. Com. Ind. Marília	Diurno	8	1
2007	Asooc. Com. Ind. Marília	Diurno	7	2
2007	Asooc. Com. Ind. Marília	Diurno	7	1
2007	Asooc. Com. Ind. Marília	Diurno	6	1
2007	Asooc. Com. Ind. Marília	Diurno	5	2
2007	Asooc. Com. Ind. Marília	Diurno	7	2
2007	Asooc. Com. Ind. Marília	Diurno	7	2
2007	Asooc. Com. Ind. Marília	Diurno	5	1
2007	Asooc. Com. Ind. Marília	Diurno	7	2

Fonte: Atas de reuniões de (2001-2007)

Org. Autor

<sup>25</sup> Segundo dados coletados no GUTO (2008) a estimativa da população residente na região do 3º DP é de 9354 habitantes.

## 4.2 Demandas, Encaminhamentos e Respostas junto às Instituições

Evidenciamos a partir da análise das atas, as temáticas formuladas no âmbito das discussões dos CONSEGs, para construir os dados relativos ao tipo de propostas voltadas para a garantia da segurança pública nas áreas circunscritas às entidades.

Entendemos por demandas e resoluções tomadas no âmbito da entidade as reivindicações, as queixas e os temas problematizados nas reuniões que resultaram em pedidos às instituições responsáveis pela segurança da população. Esse é um dos principais objetivos do CONSEG, pois permite articular com a sociedade as questões prioritárias de segurança, visando à solução através das propostas de intervenção nas circunscrições das polícias.

Grande parte das discussões dos CONSEGs, tratam de questões indiretas de segurança como problemas urbanos com iluminação pública, limpeza das praças públicas e outras ações de competência dos poderes públicos municipais, como a expedição de alvarás para funcionamento de bares, regulação das boates e dos shows temporários, comércio ambulante, condições das vias públicas (buracos e a qualidade do asfaltamento), o trânsito e os acidentes que se sucedem com grande frequência, entre outros.

Para compreender o que o CONSEG discute, criamos categorias em que se evidencia a temática, o qual agregamos os diversos problemas apresentados.

Acrescentamos às categorias criadas a sua frequência e recorrência nas discussões, permitindo mensurar o que foi dito. Esse exercício procurou marcar as especificidades da localização das discussões, por isso algumas categorias aparecem repetidas, mas inseridas em outros contextos, por exemplo, criação de Bases de Polícia Comunitárias no bairro Bandeirantes ou em outro, marcando suas sutilezas. A isso, acrescentamos as conseqüências esperadas pela entidade, para mostrar o horizonte das políticas nela propostas, suas finalidades e objetivos; geralmente as discussões demandam ações que são requeridas de algumas instituições.

Agregamos na categoria “Demandas e Encaminhamento junto às Instituições”, a frequência com que a temática é dirigida a algumas instituições. Tanto podem ser relativas às ligações telefônicas feitas pelos membros como

constam em algumas atas como expedição de ofícios e outros documentos por meio de mala direta, e-mails, mensageiros particulares e outros.

Basicamente se verificam essas duas modalidades de contato entre a entidade e as instituições externas, que são geralmente ligadas ao Poder Público Municipal (PPM), secretárias de governo, empresas municipais e as autarquias, além do legislativo municipal.

Na categoria Polícia Militar e Polícia Civil, estão consideradas as demandas feitas a essas instituições. Discriminamos essas categorias, por considerar, sobretudo, que a entidade CONSEG liga-se ao conjunto de instituições da Secretaria de Segurança Pública, e suas atribuições como canal privilegiado onde os problemas de segurança são encaminhados às polícias pela população das circunscrições da entidade.

A categoria “Outros” engloba entidades e instituições que fazem parte da administração pública federal e estadual, poder judiciário, entidades de classes, empresas da iniciativa privadas e públicas não relativas à administração municipal, organizações da sociedade civil de interesse público, associações sem fins lucrativos entre outros não considerados nas demais categorias.

Em seguida, apresentamos as “Demandas e Encaminhamentos respondidos pelas Instituições”. Esses dados, assim como os anteriores, são construídos a partir da leitura das atas. Mas deve ser lido com cuidado, na medida em que, não obtivemos os registros a partir das instituições que dirigiram os pedidos do CONSEG.

Fazemos esta compilação a partir da inserção no texto das atas de menções às respostas observadas pelos membros do CONSEG, assim como considerações que podem ter sido obtidas formalmente pelos CONSEGS, como ofícios e cartas respondidas. Isto não quer dizer que essas instituições tenham positivamente atendido às demandas da entidade.

Tabela 5. Conseg Zona Norte: Demandas, Encaminhamentos e Respostas junto as Instituições (2001-2007)

Temática Gerais	Temática	Freq	Demandas-Encaminhamentos junto as Instituições				Demandas-Encaminhamentos Respostados p/ Instituições				
			PMM	PM	PC	Outros	Total	PMM	PM	PC	Outros
Organização Interna	a. Regulamento, visibilidade, participação de outros órgãos	2				2					
	<b>Total</b>	<b>2</b>				<b>2</b>					
Gerais	a. Comércio irregular de bares e venda de bebidas próximo a estabelecimentos de ensino	2	1		1						
	b. Problemas de indisciplina no âmbito escolar, Impunidade	2									
	<b>Total</b>	<b>4</b>				<b>2</b>					
Campanha											
Urbanismo	a. Iluminação pública (substituição lâmpadas)	1									
	b. Imóveis desocupados e/ou abandonados	1			1						
Segurança	<b>Total</b>	<b>2</b>			<b>1</b>						
	a. Relação entre polícia e comunidade	3									
<b>Total</b>		<b>3</b>									
Trânsito											
Policimento	a. Aumentar policiamento nos bairros	1	1								
	b. Implantação de Base de Polícia Comunitária bairro palmital	2	2								
	<b>Total</b>	<b>3</b>				<b>3</b>					
<b>Total Geral</b>		<b>14</b>								<b>8</b>	

Fonte: Atas de reuniões de (2001-2007)

Org. Autor

A tabela 5 ilustra as demandas em busca de intervenções políticas do CONSEG Zona Norte, trazendo em suas indicações quantitativas, as regularidades em que estas demandas aparecem.

Percebemos uma preocupação nas definições da organização interna (1a), na maneira como cumprir os regulamentos, como definir os limites da conduta e da relação com os demais presentes, e os limites relativos às demandas que podem ultrapassar o limite da legalidade.

A Autoridade Policial, [...] Delegado de Polícia [...] fez considerações agradecendo a presença de todos e ao diretor da escola que cedeu o espaço para tal reunião e falou da importância do CONSEG na comunidade e ressaltou que o CONSEG não tem qualquer caráter político e partidário e que os membros escolhidos serão analisados criteriosamente para evitar assim qualquer desvio de conduta e interesse que não seja o bem comum do povo de sua segurança. Falou que a participação no CONSEG não pode visar qualquer benefício ou promoção pessoal (ATA de 6 de abril de 2006, CONSEG Zona Norte).

Essas falas são recorrentes (segundo tabela temática: 1a; frequência: 2). São selecionados e convidados a participar, pessoas iminentes como promotores, advogados, diretores de escola. Essas ações permitem difundir valores em outras instâncias que servem para multiplicar os efeitos de distanciamento de grande parte da população. Essa seleção aciona diferentes parâmetros, como a escolaridade, acesso ao consumo, à saúde, idoneidade perante os arquivos policiais, entre outros, sobretudo a inserção no mundo no trabalho.

A diretora da escola estadual falou dos problemas que tem enfrentado e disse da sua experiência bem sucedida em implantar na própria escola o disque-denúncia preservando o anonimato da fonte para a identificação de autores de danos e infrações no âmbito de sua escola e ressaltou que não lhe tem faltado apoio da polícia quando ela necessita. (ATA de 19 de março de 2002, CONSEG Zona Norte).

Os diretores das escolas reclamam de bares em suas proximidades (segundo tabela temática: 2a; frequência: 2), pela possibilidade de consumo de drogas lícitas e ilícitas e a formação de jovens delinquentes. Os bares são descritos como locais de inserção de maus elementos referentes ao tráfico de drogas e ao uso de bebidas alcoólicas que, por sua vez, são elementos aos quais se atribuem os distúrbios em salas de aulas com indicativos de violência. Além do mais, os bares

induzem ao barulho e ao vandalismo que são atribuídos aos jovens adolescentes, que ficam geralmente impunes (temática: 2b; frequência: 2).

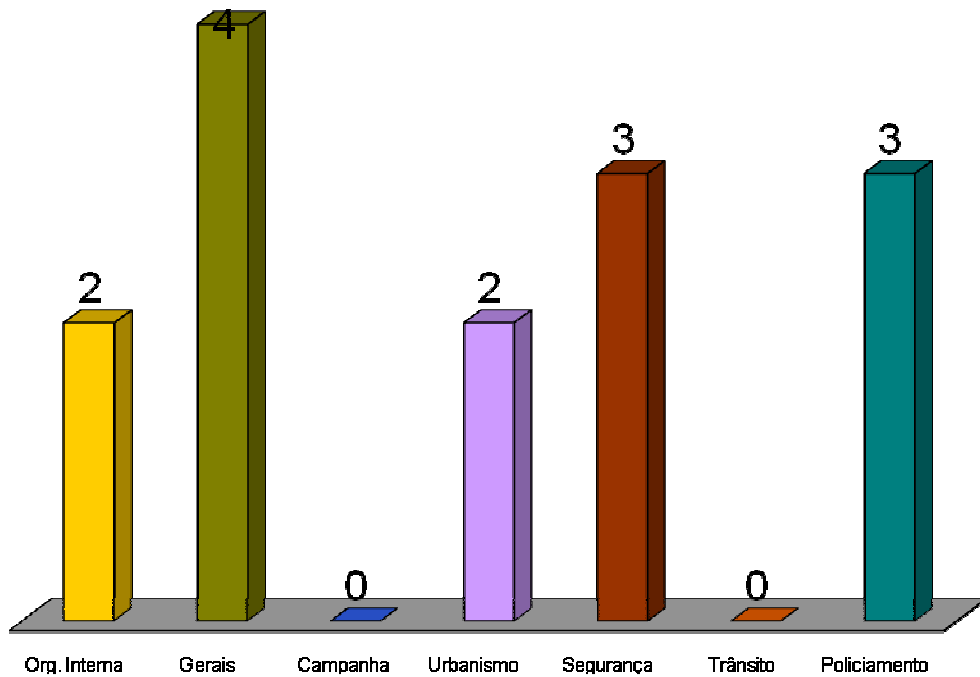
Não raro se evocam a crítica acerca da inimputabilidade penal, exigindo-se atuação ostensiva das polícias junto aos jovens passíveis de serem reclusos nas fundações para menores infratores, ou campanhas voltadas para integrar as instituições a partir da atuação de juízes e promotores especialistas nas áreas da infância e da juventude para promover a segurança.

Os representantes dos movimentos de bairros chamam atenção para as casas abandonadas utilizadas por “marginais”, para o consumo de drogas e encontros furtivos. Falta de iluminação, sobretudo, nas periferias e nas áreas que circundam as indústrias.

As demandas recorrentes por aumento de policiamento estão ligadas principalmente ao sentimento de insegurança mobilizado contra grupos excluídos moradores às margens dos Itambés da cidade. As imediações da “favela Vila Barros” são consideradas perigosas, “em razão da criminalidade ali crescente, incluindo tanto as ocorrências de homicídios e também tráfico de drogas”, sendo o policiamento comunitário e a criação de bases da polícia observadas como estratégias eficazes de contenção das ações de seus habitantes.

Esta região demanda diferentes políticas públicas voltadas para seus 66.034 habitantes circunscritos à área de atuação do 1º Distrito de Polícia. Nem todos os problemas da região são levados a essa entidade, sendo recorrente o discurso que busca criminalizar e imputar estigmas aos grupos vulneráveis. As atas não trazem informações pautadas em indicadores oficiais para formular suas reivindicações; quando esse mecanismo é acionado, refere-se a dados criminais, corroborando para a imagem deturpada que se tem em relação a esses grupos.

Essas dificuldades encontradas no âmbito da análise foram resolvidas com a observação das frequências relativas às temáticas discutidas no interior da entidade, possibilitando uma melhor compreensão dos casos trazidos para análise e reivindicações.



**Gráfico 1 Conseg Zona Norte frequência demandas (2001-2007)**  
 Fonte: Atas de reuniões de (2001- 2007) Org. Autor

O gráfico 1 representa as discussões realizadas em âmbito temático. Neste CONSEG o aspecto que se evidencia para o observador, são as temáticas relacionadas aos temas gerais superando os pedidos de intervenções da polícia. Essa peculiaridade torna a dinâmica do CONSEG Zona Norte diferente da observada das demais entidades como o CONSEG Zona Oeste que tem a tônica voltada para o urbanismo

Tabela 6. Conseg Zona Oeste: Demandas, Encaminhamentos e Respostas junto as Instituições (2001-2007)

Temáticas Gerais	Temática	Freq			Demandas-Encaminhamentos junto as Instituições			Demandas-Encaminhamentos Respostados p/ Instituições			
		PPM	PM	PC	Outros	Total	PPM	PM	PC	Outros	Total
Organização Interna	a. Reunião, regulamento, participação outros órgãos	6	3	0	3	6	0	3	3	0	6
	<b>Total</b>	6	3	0	3	6	0	3	3	0	6
Gerais	a. Comércio Bares e Boates C. Universitário	4	3	0	1		2				
	b. Prostituição e favorecimento de terceiros	3	1	1							
	c. Legislação para regulamentar funcionamento de bares e similares	3	3								
	<b>Total</b>	10	7	1	1	10	2	0	0	0	2
Campanha	a. Campanha Educativa e de prevenção com orientação e dicas de segurança	4	2	2			2				
	<b>Total</b>	4	0	2	0	2	0	2	0	0	2
Urbanismo	a. Animais abandonados em vias públicas	3	3								
	b. Recapeamento asfáltico das vias públicas	15	14				6				
	c. Pavimentação asfáltica e manutenção estrada vicinal	4	3		1						
	d. Implantação creche, posto saúde e pista de cooper	2	2								
	e. Conserto galerias, bueiros e canalização de esgoto	7	7				5				
	f. Placas indicativas com nomes das ruas	2	2				1				
	g. Iluminação pública (substituição lâmpadas)	22	20		3		10				
	h. Imóveis abandonados: prédio Cefam, Poliesportivo Mac e estabelecimento commercial	5	2		3					1	
	i. Limpeza de praças e vias públicas, terrenos baldios e pequenas reformas	12	12				5				
	j. Poda de árvores	17	15				4				
	k. Conserto na rede de água pluvial e análise da água	8	8				6				
	l. Estacionamento irregular utilizado por "fianelinhas"	2	2				1				
	m. Extensão e implantação de novas linhas para o Transporte coletivo urbano	1	1		1						
<b>Total</b>	100	90	0	0	98	38	0	0	1	39	

**Continuação Tabela 6. Conseg Zona Oeste: Demandas, Encaminhamentos e Respostas junto as Instituições (2001-2007)**

Temáticas Gerais	Temática	Freq	Demandas-Encaminhamentos junto as Instituições				Demandas-Encaminhamentos Respostados p/ Instituições						
			PPM	PM	PC	Outros	Total	PPM	PM	PC	Outros	Total	
Segurança	a. Informação no combate ao crime (armas e furtos)	1											
	b. Denúncia sobre consumo e tráfico de drogas	4	1	4									
	c. Criação Guarda Municipal nas Escolas	2											
	d. Perturbação de sossego público e som alto	4								1			
	<b>Total</b>	11	6	1	4	0	11	1	0	0	0	0	1
Trânsito	a. Legislação para regulamentar uso de bicicletas	1											
	b. Criação de bolsa para estacionamento de caminhões	1											
	c. GAT - orientação sobre regras e controle de trânsito	3											
	d. Instalação semáforos, redutores velocidade, sinalização solo, placas indicativas, mão direção	20									6		
	e. Sinalização e reparos na Rodovia SP 333	2									2		
	f. Instalar grades de proteção para pedestre em viadutos	6											
	g. Instalar passarela em rodovia e rotatória rodovia contorno	6							2				
	h. Alargamento de via pública e abertura de rua	6											
	i. Acesso para pedestres no trânsito	1								1			
	<b>Total</b>	46	42	0	0	3	45	9	0	0	0	0	9
Policiamento	a. Base de Polícia- Campus reforma e mudança local	4	2										
	b. Base de Polícia - implantação no Jd Bandeirantes	4	4										
	c. Base de Polícia- implantação no Jardim Miguel	1											
	d. Aumentar policiamento nos bairros	4											
	e. Instalar Cia da PM e Base da PM no Campus	3	3	4									
	f. Aquisição de viatura para Polícia Militar	1											
	g. Aumentar efetivo da Polícia Militar												
<b>Total</b>	17	9	7	0	0	16	0	0	0	0	0	5	
<b>Total Geral</b>		<b>194</b>	<b>157</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>188</b>						<b>58</b>	

Fonte: Atas de reuniões de (2001- 2007) Org. Autor

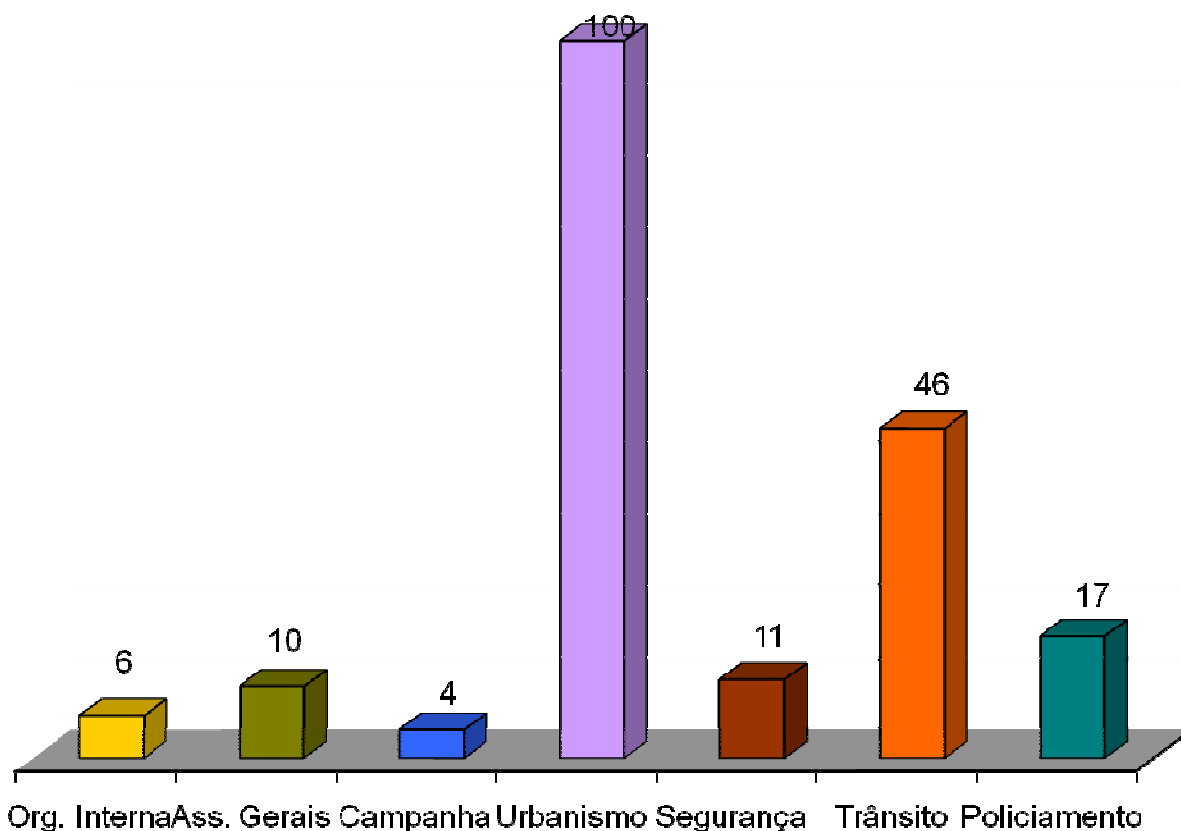
A maioria dos temas discutidos no CONSEG Zona Oeste resulta em demandas e encaminhamentos feitos às instituições, demonstrando seu caráter mais propositivo. As instituições do Poder Público Municipal são acionadas frequentemente com vistas à melhor gestão da circunscrição.

Nas imediações do Jardim Cavalari e do Campus Universitário surgem reclamações, principalmente das associações do movimento de bairro, a respeito da regulação do comércio de bares e boates freqüentados por jovens universitários. O surgimento de estabelecimentos voltados para a prostituição tem sido nessa região motivos de diversos diálogos entre CONSEG, Poder Público Municipal e polícias.

Representantes de associação de moradores do Jardim Cavalari, que abrange também o Jardim Morumbi reclamaram de estabelecimento comercial – bar -, no ultimo bairro que virou ponto de prostituição. Em casos anteriores a delegacia da mulher fez operação com a polícia militar que havia sanado o problema, na ocasião, o que, no entanto, voltou a ocorrer, o membro nato da polícia civil informou que manterá contato com a DDM, com atribuições nos casos de favorecimentos à prostituição, para operação policial a respeito (ATA de 07 de agosto de 2003, CONSEG Zona Oeste).

O Poder Público Municipal é acionado para elaborar projetos de leis que tratam do fechamento dos bares, das lojas de conveniência em postos de gasolina, definindo-se, por exemplo, o limite das 23 horas. Esses locais são considerados perigosos, pontos de brigas, de explosões de públicos jovens que se entorpecem com som alto, disso resultando ameaças ao público.

Desde animais abandonados em vias públicas, asfalto esburacado, pavimentação, conserto e manutenção de vicinais, implantação de rede de esgoto, limpeza de bueiros, erosões, placas indicativas dos nomes das ruas, implantação de creches e escolas para os jovens, melhoria nos serviços de saúde, construção de pistas de cooper, iluminação pública, das praças e das ruas, saneamento dos imóveis abandonados e dos terrenos vazios, mato alto são definidos os problemas relativos à segurança cujo canal de diálogo privilegiado são as instituições do poder público municipal justificando-se enquanto medidas preventivas que dão melhor qualidade de vida aos habitantes e permitem gerir melhor sua segurança.



**Gráfico 2 Conseg Zona Oeste frequência demandas (2001-2007)**  
 Fonte: Atas de reuniões de (2001- 2007) Org. Autor

Como se observa a partir do gráfico as questões relativas à resolução de problemas urbanos e especialmente o trânsito são mais recorrentes nas discussões e remetidas para instituições do poder público municipal, em contraponto às questões relativas à repressão da criminalidade recorrente nos discursos contra populações mais vulneráveis.

O tema da ampliação das bases comunitárias acentua a tônica sobre a reivindicação de melhores aspectos relativos à segurança, através da interação mais próxima da polícia com a população local.

As experiências de criação de bases comunitárias na região foram marcadas por conflitos e tensões entre as prioridades definidas pelas instituições públicas municipais, que definiam a doação de terrenos, a construção de prédios, e as reformas, chocando-se com as estratégias de segurança indicadas pela Polícia Militar.

Os membros natos no CONSEG manifestaram sua indignação com relação às iniciativas municipais de construção de bases comunitárias sem a definição estratégica com a Polícia Militar:

Discorreu o [fulano] informando que, não obstante a propaganda da prefeitura municipal de Marília, inclusive com início de construção de prédio, não há autorização superior para instalação de uma base comunitária no Jardim São Miguel. Não há efetivo para tanto e, em havendo a instalação, os recursos humanos seriam divididos prejudicando o trabalho das demais bases operacionais (ATA de 29 de outubro de 2002, CONSEG Zona Oeste).

Neste contexto a base comunitária do Jardim Universitário foi alvo de diversas críticas com relação ao seu funcionamento precário, sobretudo nas mídias locais. Recentemente esta base foi demolida dando lugar a um pequeno estacionamento.

A entidade formulou diversos ofícios endereçados ao Prefeito Municipal solicitando providências para a mudança dessa base comunitária considerada instalada “irregularmente numa praça, no cruzamento das Avenidas Saudades e Rio Branco, para o terreno público na Avenida Higino Muzzy Filho, no Campus Universitário ao lado da caixa d’água”. Espaço considerado:

De fácil acesso e de grande trânsito de estudantes. O prédio onde se encontra instalada a Base Comunitária é inadequado, sem possibilidade de ampliação e a Cia PM situa-se em prédio locado pela própria Emdurb; (ATA 26 de junho de 2003 - CONSEG Zona Oeste).

A representatividade das instituições e as reivindicações trazidas pelos participantes são heterogêneas e expressam diferentes nuances entre os CONSEGs. Os grupos expressam diferentes segmentos sociais e opções políticas, surgindo dificuldades para efetivar decisões ou reverberando em usos particularizados do espaço de decisão pública.

As questões relativas ao trânsito receberam um tom especial nas discussões sobre a segurança pública. As críticas recaem sobre a falta de manutenção das ruas, os buracos que causam acidentes de carros, as calçadas irregulares e desniveladas que ocasionam quedas de pedestres, a topografia da cidade, a proteção do corrimão de viadutos, a falta de iluminação, semáforos e as faixas de pedestre, a falta de

fiscalização de estacionamentos de veículos, com carros deixados nas ruas e entulhos, o comércio irregular que toma áreas irregulares atrapalhando a circulação das pessoas e a segurança dos pedestres, são inscritas nas reivindicações formuladas no CONSEG Zona Oeste. Muitas reclamações são encaminhadas ao poder público municipal, mostrando a importância da interação entre essas instâncias nas questões de segurança pública. Esta interação de interesses e intervenções é escalonada a partir da inserção das reivindicações e do atendimento dessas pelo poder público.

As reclamações apresentadas no CONSEG Zona Oeste tem ênfase nas mediações com o poder público ao passo que as medidas relacionadas à segurança no centro acionam especialmente as polícias.

A partir da tabela e do gráfico de frequência das temáticas discutidas no CONSEG Zona Leste percebe-se que as principais preocupações são relativas ao policiamento, especialmente com ênfase nas estratégias de prevenção e urbanismo, com destaque para temáticas gerais e o trânsito.

Os encaminhamentos e as demandas dirigidas às instituições nesse CONSEG se aproximam da dinâmica observada no CONSEG Centro. Os principais atores mobilizados nas intervenções são os poderes públicos municipais e a Polícia Militar, demonstrando, sobretudo, as opções de segurança delineadas nesse espaço, que se utilizam do repertório presente nas estratégias de reatividade, ostensividade do policiamento para a coibição de perambulações indesejáveis.

Tabela 7. Conseg Zona Leste: Demandas, Encaminhamentos e Respostas junto as Instituições (2001-2007)

Temática Gerais	Temática	Freq					Demandas-Encaminhamentos junto as Instituições					Demandas-Encaminhamentos Respostados p/ Instituições				
		PPM	PM	PC	Outros	Total	PPM	PM	PC	Outros	Total	PPM	PM	PC	Outros	Total
Organização Interna	a. Reuniões, eleição, regulamento, material de divulgação, participação de outros órgãos	9	4		5	9		3	3				3	3		
	<b>Total</b>	9	4	0	5	9	0	4	0	5	9	0	3	3	1	7
Gerais	a. Comércio irregular em vias públicas - camelódromo	3	3			3										
	b. <u>Adolescentes</u> / situação de abandono, desordem na escola	4	1		1	3										
	c. Comércio irregular em Bares e Trailers na calçada (venda de bebida alcoólica menor)	3	2			3		1					1			
	d. Morosidade da Prefeitura para atender pedidos (lixo nas vicinais e abando de animais)	2				0										
	<b>Total</b>	12	6	2	0	9	1	2	0	1	9	1	0	0	0	1
Campanha	a. Campanha Educativa de Segurança: orientação, dicas de segurança	4			1	3		2					3			
	b. Disque denuncia: divulgação do serviço	3			2	4		2								
	<b>Total</b>	7	0	4	3	7	0	4	3	7	7	0	5	0	0	5
Urbanismo	a. Animais soltos nas vias públicas e estradas Vicinais	4				4										
	b. Placas indicativas com o nome das ruas nos bairros novos, auxílio a polícia	1	1			1							1			
	c. Iluminação pública (substituição lâmpadas)	5	4			4										
	d. Meio ambiente e lixo nas estradas vicinais	2	2			2										
	e. Poda de árvores	3	3			3										
	f. Reformas praça pública (desativar sanitário) (prostituição - extensão Rua Nove de Julho)	3	3			4		1								
<b>Total</b>	18	17	1	0	18	0	1	0	0	18	11	0	0	0	11	

**Continuação da Tabela 7. Conseg Zona Leste: Demandas, Encaminhamentos e Respostas junto as Instituições (2001-2007)**

Temática Gerais	Temática	Freq	Demandas-Encaminhamentos junto as Instituições			Demandas-Encaminhamentos Respostados p/ Instituições						
			PMM	PM	PC	Outros	Total	PMM	PM	PC	Outros	Total
Segurança	a. Combate ao crime: orientação sobre serviço da Ronda Programada	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	1
	b. Disque denúncia - criação e implantação	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	1
	c. Furto em residência na área urbana	2	3	3	0	0	3	3	0	0	0	3
	d. Furto de animais e de fiação da rede elétrica na área rural	3	3	3	0	0	3	3	0	0	0	3
	e. Perturbação de sossego público com som alto em clubes e chacáras de lazer	6	3	3	0	0	6	3	0	0	0	6
	<b>Total</b>	13	3	7	1	0	11	4	0	0	0	8
Trânsito	a. Aumento dos acidentes de trânsito	2	2	2	0	0	2	2	0	0	0	2
	b. Instalar grade de proteção (entorno da escola)	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	1
	c. Fiscalização/desobediência as Leis de trânsito	4	3	1	0	0	4	2	0	0	0	4
	d. Orientação sobre regras de trânsito	2	2	2	0	0	2	2	0	0	0	2
	e. Sinalização de trânsito com placas indicativas no entorno das escolas	3	3	3	0	0	3	3	0	0	0	3
	<b>Total</b>	12	11	1	0	0	12	7	0	0	0	7
Policiamento	a. Base de Polícia Comunitária: Distrito de Lácio	2	2	2	0	0	2	2	0	0	0	2
	b. Aumentar efetivo da Polícia Militar	2	2	2	0	0	2	2	0	0	0	2
	c. Policiamento em áreas e situações específicas: (terminal urbano - eventos, shows)	4	3	2	1	0	6	2	0	0	0	3
	d. Aumentar Ronda Escolar	3	2	2	0	0	2	2	0	0	0	1
	e. Policiamento na área rural: (Dirceu, Florida, Santa Filomena), e estradas vicinais	10	10	10	0	0	10	10	0	0	0	10
f. Aumentar policiamento nos bairros	2	2	2	0	0	2	2	0	0	0	2	
g. Deficiência no serviço atendimento da PM (190)	4	4	4	0	0	0	0	0	0	0	2	
	<b>Total</b>	27	3	20	0	1	24	2	0	0	0	11
<b>Total Geral</b>		<b>98</b>	<b>40</b>	<b>39</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>92</b>	<b>25</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>50</b>

Fonte: Atas de reuniões de (2001-2007)

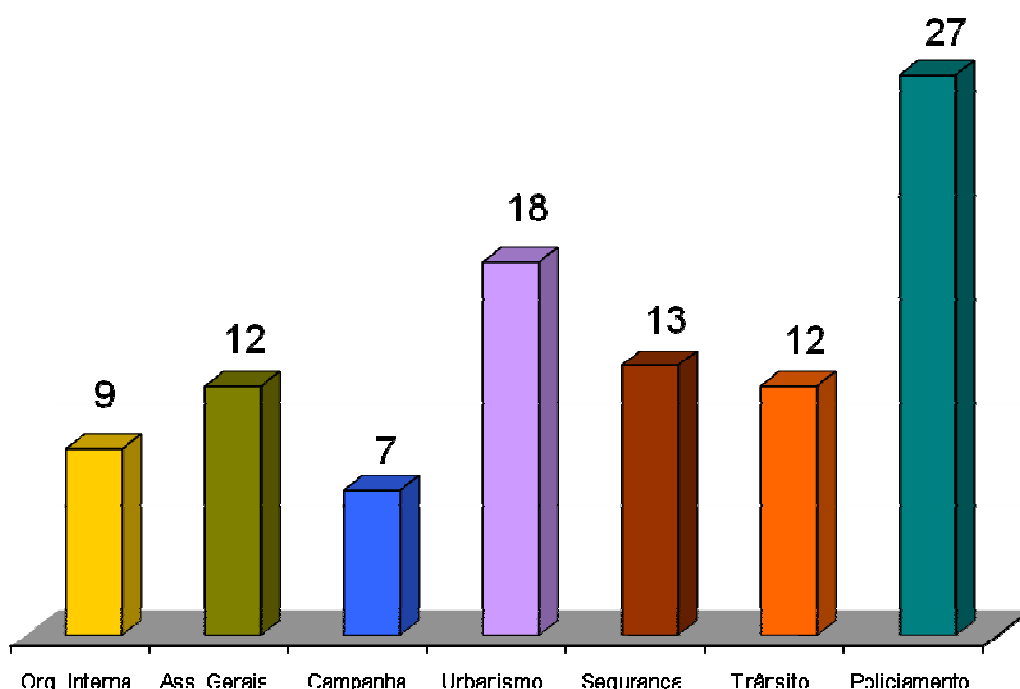
Org. Autor

O policiamento comunitário no Estado de São Paulo surgiu embrionariamente com os Conselhos Comunitários de Segurança, com o objetivo de gestão participativa da comunidade nas questões de Segurança Pública. Em 1997 a Polícia Militar de São Paulo criou a Comissão Estadual de Polícia Comunitária, formada por diferentes instituições com o objetivo de assessorar o comando da Corporação na prática da “filosofia”. As bases comunitárias são locais operacionais de presença da Polícia Militar. A partir de 2000, foi criado o Departamento de Polícia Comunitária e Direitos Humanos, atualmente chamado de Divisão do Departamento de Suporte Administrativo do Comando da PM, com o objetivo de criar mecanismos capazes de assessorar a Corporação na efetivação da criação e difusão dos princípios de polícia com interação cidadã na comunidade.

Contudo, as bases comunitárias apesar de terem a finalidade de estabelecer a interação mais próxima da polícia militar junto à sociedade têm ficado aquém das expectativas, como se pode ver pelas discussões dos CONSEGs de Marília de modo geral e, particularmente, em relação às faltas de uma sistematização do emprego de efetivos humanos e materiais na implantação deste projeto.

O CONSEG, nesse sentido, constitui um instrumento fundamental para a efetivação dos mecanismos de policiamento comunitário, na medida em que possibilitam a adoção de medidas mais eficazes de controle social e conscientização dos papéis do policial na comunidade e inversamente da comunidade junto aos integrantes das instituições encarregadas pela segurança.

O aumento do efetivo policial nas ruas dos bairros e especialmente em eventos festivos, como shows realizados em clubes da área do CONSEG Zona Leste, como o Yara Clube, a Associação Atlética Banco do Brasil, o Clube Sírio Libanês, o Jorginho Sport Center e o antigo Armazém 21 é requerido com frequência. Para regular esses locais, pede-se a antecedência de aviso às polícias para que se façam presentes em grandes aglomerações e a divulgação à comunidade dos nomes dos responsáveis para estruturar e garantir a segurança junto à comunidade.



**Gráfico 3 Conseg Zona Leste frequência demandas (2001-2007)**  
 Fonte: Atas de reuniões de (2001-2007) Org. Autor

Os diretores de escola questionam a circulação de alunos e outros jovens no entorno das escolas e solicitam maior presença da ronda escolar para que se instrua os alunos a não permanecerem nas ruas, principalmente nos horários de entrada e saída das escolas, quando há “o perigo iminente de acidentes e outros”.

O pedido de rondas escolares com maior frequência ou o aumento do policiamento nas vicinais que ligam a região aos distritos e áreas rurais mostram as preocupações recorrentes dos participantes do CONSEG Zona Leste com demandas formuladas à atuação da Polícia Militar.

As escolas completam essas reivindicações com pedidos de instalação de placas que possibilitem melhor regulação do trânsito de veículos nas imediações das escolas com faixas de pedestres e alertas sobre a presença de alunos. Há reclamações de estacionamento de veículos escolares defronte às escolas, bem como de pais de alunos, em fila dupla, desrespeito à faixa de pedestre e à faixa reservada a

veículos escolares, além de solicitações junto às instituições municipais para a orientação, fiscalização e aplicação de multas.

Existem reclamações de moradores, proprietários da zona rural e dos representantes de associações de agricultores, sobre a deficiência das patrulhas preventivas da Polícia Militar nas regiões que atraem, principalmente nos domingos à tarde, os moradores de bairros de Marília, em seus pequenos bares, onde pessoas de diferentes gerações se imiscuem tomando cerveja, usando entorpecentes e jogando sinuca.

O representante da Zona Rural reiterou solicitação de patrulhamento preventivo naquele Distrito, principalmente aos domingos à tarde, pois no bar ali existente há aglomeração de pessoas vindas dos bairros de Marília, local onde há denúncia de uso de entorpecente e ainda perturbação de sossego e brigas (ATA de 12 de abril de 2007, CONSEG Zona Leste).

Moradores de zona rural também reclamam de ocorrências freqüentes de furtos diversos, sobretudo, de fios elétricos. Além disso, pedem aos poderes públicos municipais a fiscalização de animais soltos em vias públicas e nas estradas rurais, assim como a retirada do lixo que moradores, empresas particulares e até mesmo o poder público deposita nas estradas que dão acesso, por exemplo, à micro Bacia Cascata e ao Itambé.

As campanhas educativas visando à garantia da segurança dos moradores da área de circunscrição do CONSEG Zona Leste são questões recorrentes no período observado, tendo agregado esforços de seus participantes ainda que suas conseqüências sejam parcialmente problematizadas, sobretudo, nas instituições da segurança pública. A promoção de panfletagem, de palestras com os policiais militares principalmente nas escolas, com mensagens sobre as estratégias de prevenção tem sido preponderantes.

Prevenir-se, nestes casos, é não deixar exposto em interior de veículos, bolsas e carteiras ou qualquer objeto de valor para que não chamem à atenção de ladrões, assim como manter as portas das casas fechadas, quando se ausenta momentaneamente, não deixar o imóvel sozinho quando se faz viagens e, na medida do possível, utilizar toda a vasta tecnologia existente de vigilância. Neste CONSEG,

surgem questões que demonstram o aumento do sentimento de insegurança e medo, principalmente das camadas médias urbanas, não sendo considerado problemático na medida em que suas conseqüências são os investimentos em setores que concorrem com o monopólio da força do Estado nas questões de segurança. O consumo de agentes e ações privadas de segurança distancia ainda mais as classes sociais, criando enclaves e esconderijos em detrimento do investimento na qualidade dos equipamentos públicos, da multiplicação das interações na cidade, em detrimento, sobretudo, dos sentimentos de pertencimento e da vigilância comunitária para a prevenção e a expiação dos crimes (CALDEIRA, 2000).

Na Avenida Brasil, cruzamento com Avenida Nove de Julho, nas imediações do Terminal Rodoviário Urbano e da Praça Maria Isabel, áreas do centro da cidade sob a competência do CONSEG Zona Leste, reclamações da prostituição que se estende nessas áreas até a linha férrea. Neste caso, o poder público municipal e as polícias são solicitados a fiscalizar os hotéis e bares que utilizam seus espaços com atividades de prostituição.

Em relação à Praça Maria Isabel, reivindicações para o fechamento do banheiro público usado para furtivos encontros sexuais e aglomeração de mendigos. O local, apresentado como ponto de roubos e furtos, de consumo de entorpecentes e de prostituição foi recentemente destruído. As discussões sobre o assunto apresentadas na mídia e o recolhimento de assinaturas de moradores da área possibilitaram a intervenção dos poderes municipais que demoliram este espaço que dava lugar a um coreto, transformado uma rua que dividiu a praça e contribuiu para rarear, ainda mais, os espaços públicos em que se desenvolvem diferentes sociabilidades dominadas por códigos interativos divergentes da moralidade tradicionalmente aceita e divulgada na sociedade (SABATINE, 2008).

Essas áreas estão em constante fluxo de dinâmicas de repressão da polícia, que se utilizam desses discursos para justificar investidas sobre os grupos que fazem usos considerados desviantes em relação à moral formulada no âmbito dos CONSEG.

Esse tema está constantemente focado pelo CONSEG Centro que se mostra muito mais combativo com relação aos usos da prostituição nas regiões centrais e, por outro lado, justificado o anseio de aumentar sua circunscrição. Esse espaço de

sobreposição onde se identificam os problemas comuns às áreas de duas entidades tem gerado críticas sobre a atuação do CONSEG Zona Leste nas discussões do CONSEG Centro.

Nesta reunião foi discutido a ação do comércio ilegal na Avenida Brasil, próximo ao Terminal Rodoviário Urbano. O presidente do CONSEG Centro afirmou se tratar de uma questão delicada, perigosa e que algo precisa ser feito de alguma maneira, pois ali tem sido alvo de tráfico de drogas, prostituição e contrabando. O Conselheiro nato fez uma explicação detalhada do trabalho que vem sendo feito neste sentido, e que os resultados estão sendo lento, por falta de iniciativa política. Afirmou que o trabalho de retirada desses ambulantes ilegais é da Prefeitura de Marília, bem como a fiscalização do Código de Postura. Comentou o trabalho que já foi feito, dos ofícios produzidos e dos relatórios existentes, mas que a solução ainda não apareceu. Alertou para a questão regulamentar dos Conselhos Comunitários de Segurança, e que esta área é de outro CONSEG. O Presidente do CONSEG Centro, observando a complexidade do assunto, disse que irá estudar com a diretoria da Associação Comercial e Industrial de Marília, um trabalho neste sentido (ATA de 28 de agosto de 2007, CONSEG Centro).

Tabela 8. Conseg Zona Centro: Demandas, Encaminhamentos e Respostas junto as Instituições (2001-2007)

Temática Gerais	Temática	Freq					Demandas-Encaminhamentos junto as Instituições					Demandas-Encaminhamentos Respostados p/ Instituições				
		PMM	PM	PC	Outros	Total	PMM	PM	PC	Outros	Total	PMM	PM	PC	Outros	Total
Organização Interna	a. Regulamento, visibilidade, avaliação participação de outros órgãos, atividades,	14														
	<b>Total</b>	14				14										12
Gerais	a. Comércio irregular em vias públicas - camelódromo	7	3	1	2	6	1	1	2	3	1	1	2	0	3	
	b. Comércio irregular em Bares, Hotéis e Pousadas na área centro - comercial	5	2	1	1	4	1	1	1	3	1	1	1	0	3	
	c. Morosidade da Prefeitura no cumprimento das Leis	4	2			2				2					0	
	d. Catadores de papel, presença de andaraíhos na área centro (comercial)	2	1			1				1					0	
	<b>Total</b>	18	8	2	3	13	1	2	3	0	13	1	2	3	0	6
Campanha	a. Campanha Educativa de Segurança: palestra, orientação, dicas de segurança	9	2	3	1	8	3	1	2	8	0	0	0	0	0	
	<b>Total</b>	9	2	3	1	8	3	1	2	8	0	0	0	0	8	
Urbanismo	a. Pavimentação asfáltica	1	1			1				1					0	
	b. Placas indicativas como nome dos órgãos de polícia e outras instituições (sistema de justiça )	1	1			1				1					0	
	c. Placas indicativas com nome das ruas	2	1			1				1					0	
	d. Iluminação pública (substituição das lâmpadas)	5	4			4				4	2			3	2	
	e. Iluminação Privada (substituição da fachada dos estabelecimento comercial)	5				4			4	4				3	3	
	f. Imóveis desocupados e/ou abandonados	8	4	3		10	3			3	2	3		2	7	
	<b>Total</b>	22	11	3	0	21	4	3	0	7	21	4	3	0	5	12

Continuação da Tabela 8. Conseg Zona Centro: Demandas, Encaminhamentos e Respostas junto as Instituições (2001-2007)

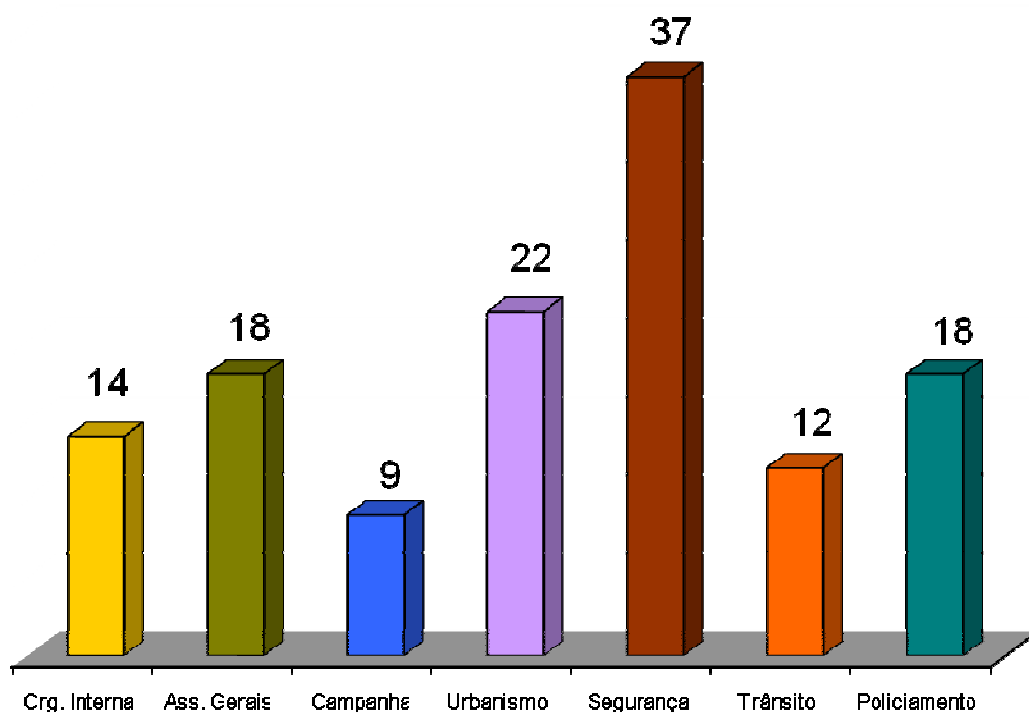
Temática Gerais	Temática	Freq	Demandas-Encaminhamentos junto as Instituições					Demandas-Encaminhamentos Respostados p/ Instituições							
			PMM	PM	PC	Outros	Total	PMM	PM	PC	Outros	Total			
Segurança	a. Informações sobre o atuação policia no combate aos furtos, roubos e prisões	4		3	3			3	3						6
	b. Estelionato, golpes e cheques sem fundos	5		1	2										1
	c. Criação de "Livro de Denúncias" da ACIM para controle de estelionatários	1													0
	d. Recepção/venda produtos furtados - feira livre	2		1	1										0
	e. Furtos e roubo na área comercial	5		3	2										3
	f. Vigilância e câmeras de monitoramento	3													0
	g. Perturbação de sossego público e som alto	3	2	1				1							1
	h. Tavestis e prostitutas na área comercial	11	2	4	3	2									3
	i. Relação da polícia com comerciantes	3													0
	<b>Total</b>		37	4	12	10	4								
Trânsito	a. Legislação para regulamentar uso de bicicletas	3	2												0
	b. Legislação para regulamentar uso de capacete	2	1												0
	c. Cumprimento das Leis, controle e fiscalização	3		2											2
	d. Sinalização de trânsito, placas indicativas	4	3												2
<b>Total</b>		12	6	2	0	0									4
Policimento	a. Aumentar Policiamento noturno (eventos e shows)	3		2											2
	b. Transferência da sede do Distrito de Polícia	2													0
	c. Aumentar efetivo de policiais	2		1											0
	d. Aumentar Ronda Escolar	4		3											3
	e. Deficiência no serviço atendimento da PM (190)	2		1											0
	f. Desinteresse da PC (registro BO - estelionato)	1			1										0
	g. Aumentar policiamento na área comercial	4		2											2
<b>Total</b>		18	0	9	1	0									7
<b>Total Geral</b>		130													63

Fonte: Atas de reuniões de (2001- 2007)

Org. Autor

As observações realizadas no CONSEG Centro apontaram para uma frequência superior em temáticas relacionadas ao assunto Segurança, com destaque para as interações com a Polícia Militar e a Polícia Civil. A região de atuação da entidade abrange o corredor comercial da cidade e neste contexto é uma área com maior fluxo de pessoas que buscam lazer e compras, diversão e prazeres.

Os estelionatos, a receptação e as vendas de produtos roubados, os roubos de lojas e de transeuntes, a perturbação do sossego público, a presença de travestis e de prostitutas, e o monitoramento através de câmeras dão a tônica aos assuntos de ordem da reunião.



**Gráfico 4 Conseg Centro frequência demandas (2001-2007)**  
Fonte: Atas de reuniões de (2001- 2007) Org. Autor

O CONSEG Centro inova em suas dinâmicas de atuação, tanto no que se refere à divulgação de suas atividades, a partir de sites na Internet, com suas discussões no âmbito dos poderes públicos e na mídia de maneira geral. Sua diretoria composta de comerciantes e pessoas de atuação na Associação Comercial e Industrial de Marília (ACIM) se apóia na Polícia Militar e na Polícia Civil, em busca de medidas e

intervenções para a solução de problemáticas relacionadas ao descompasso das atividades ilícitas realizadas nesta circunscrição.

No CONSEG Centro, assim como no CONSEG Zona Leste (reuniões 5a e 5i), utilizam um repertório moralista para justificar a instauração de campanhas educativas e preventivas da violência.

O Presidente [Fulano] afirmou que pretende dar início a uma campanha sobre segurança pública e abriu espaço para opiniões ... vários representantes solicitaram um esquema de policiamento especial com objetivo de diminuir os furtos qualificados em estabelecimentos comerciais durante a madrugada. (ATA de 7 de junho de 2001, CONSEG Centro).

Os embates que ocorrem entre os membros natos representantes das polícias e as diretorias que compõem a entidade são visíveis. As respostas das polícias indicam para soluções através de ações com a predominância de rondas e prisões.

O delegado [Fulano] alegou que a Polícia Civil realizou operações especiais este mês em conjunto com a Polícia Militar, com o objetivo de diminuir os furtos e ainda informou que foram efetuadas prisões em flagrante de autores de furtos no comércio e esclarecido vários furtos qualificados. (ATA de 7 de junho de 2001, CONSEG Centro).

Nas entrelinhas das reivindicações e das respostas com medidas que buscam minimizar os impactos gerados pela alegada falta de segurança, se observa a defesa dos membros natos com suas atividades como profissionais da segurança pública. Os usos das competências técnicas dos policiais influenciam as discussões, algumas das quais ficam no limiar da legalidade.

A Polícia Militar e a Polícia Civil respondem à verbalização acerca das possibilidades de intervenção na segurança no centro a partir de seu local de inserção nas discussões, muitas vezes resultando em conflitos e em estratégias diferenciadas de intervenção em resposta às demandas formuladas no âmbito da instituição. Outras vezes, em flagrante oposição a essas demandas consideradas fora dos limites da legalidade e das funções da polícia.

Os representantes do comércio no CONSEG Centro buscam, desta forma, mediar a resolução dos conflitos da comunidade que representam, mobilizando

discursos afinados para quando há reclamações diante das intervenções das polícias com críticas e desqualificação dos serviços prestados, quando não atendem às expectativas, mas, também, elogios quando se trata de gratificar e conferir legitimidade às ações policiais que atendem aos seus requerimentos, mantendo-se uma tênue demarcação de posições e hierarquias entre os atores do CONSEG. Os membros natos nessas oportunidades manifestam a competência e as resoluções com base no exercício de seus poderes.

O Capitão [...] afirmou que a Polícia Militar vem realizando ronda ostensiva durante a madrugada nos pontos de maior incidência de furto (ATA 2 - 7 de Junho 2001). Em outra reunião um mês depois os representantes do comércio reunidos com a entidade CONSEG Centro comentaram que os furtos no comércio diminuíram e há um relacionamento muito melhor entre comerciantes e moradores com policiais do 3º Distrito Policial e parabenizam pelo atendimento os policiais civis e militares pela atuação das rondas ostensivas. (ATA de 7 de Julho de 2001, CONSEG Centro).

Outro tipo de crime que preocupa os integrantes do CONSEG Centro são os estelionatos, práticas que se traduzem em prejuízos aos lojistas e os deixam vulneráveis frente ao crime. As orientações sugeridas pela entidade CONSEG Centro figuram em um “Livro de Denúncias” para coibir essa prática criminal, assim como a cobrança efetiva das polícias intensificando os seus esforços para diminuir esse tipo de delito.

As cobranças dos comerciantes pela intensificação das ações policiais frente aos crimes de estelionato são prontamente respondidas pelos membros natos representantes da Polícia Civil que, vez ou outra, esclarecem que a instituição está empenhada no combate aos crimes, “efetuando rondas e com referência aos estelionatos, o 3º DP já esclareceu vários crimes impedindo a atuação de estelionatários e de prejuízos aos nossos comerciantes.” (ATA de 8 de maio de 2002, CONSEG Centro).

As receptações de vendas de produtos furtados na feira livre montada todos os domingos na Avenida Tancredo Neves, situada nas proximidades do Terminal Rodoviário Urbano, assim como o comércio ambulante que não recolhe as taxas regulares são motivos de encaminhamentos diversos (na tabela veja por exemplo

quadro 5d) do CONSEG junto às instituições, especialmente do Poder Público Municipal. Alguns encaminhamentos não surtem efeitos práticos devido à dificuldade de ação dentro dos territórios, alguns tradicionais na cidade como a feira livre de domingo, outros decorrentes do cenário de pauperização que levam muitas pessoas a trabalhar informalmente como vendedores ambulantes, quando não ligados às complexas relações de apropriação por grupos do espaço público, como ocorre no camelódromo.

Propõe provocar junto a Prefeitura de Marília uma ação neste sentido, de se cumprir o código de posturas, e citou como exemplos as feiras livres, que são locais preferidos dos receptores de material roubado. Afirmou que todos sabem disso, mas nada é feito. (ATA de 11 de julho de 2006, CONSEG Centro).

As câmeras de vigilância estão na ordem do dia. Essa tecnologia é concebida para diversos usos, como a prevenção de delitos, a vigilância de travestis e prostitutas, a coibição de furtos e vandalismos. Esse discurso é evocado com requintes sobre a localização estratégica que possibilita assegurar o centro comercial das aventuras dos criminosos, dos travestis e das prostitutas, que em busca de clientes enchem as ruas com burburinhos maliciosos e galhofadas inteligentes indicando estilos de vida diferenciados. O sistema de vigilância é uma reivindicação que está em fase de implementação atualmente no centro comercial. A vigilância frente aos informativos da insegurança no centro é considerada um atrativo alardeado como a nova era da segurança pública neste local (MAGALHÃES, 2008).

Fulana disse estar observando a nova tendência das cidades do interior de São Paulo no tocante a câmeras instaladas no comércio com o objetivo de dar maior segurança aos transeuntes e que viu através do jornal da TV TEM que na cidade de Ourinhos foi recentemente inaugurada câmera monitorada instaladas na rua do comércio. Isto foi possível devida ação conjunta entre a Associação Comercial daquela cidade e os comerciantes. Dr. Delegado lembrou que já existe um cabeamento feito pela TVC no centro da cidade. O Diretor de Assuntos Sociais e Comunitários lembrou também que a mesma cederia gratuitamente o serviço de transmissão de dados caso fosse implantada a vigilância por câmeras no centro comercial de Marília (ATA de 27 de fevereiro de 2007, CONSEG Centro).

As apropriações de setores ligados ao comércio com suas reivindicações para aplacar a insegurança ditam o tom das reuniões. Numa oportunidade, o presidente da ACIM e do CONSEG,

começou o encontro pedindo o relato da convidada para que fizesse um depoimento sobre o que vem acontecendo na frente da loja no centro comercial. Ela falou do problema que vem enfrentando com os travestis que estão realizando atos de vandalismo na porta da loja dela. [Fulano] falou do possível trabalho de fotografar as chapas dos veículos dos fregueses deste grupo de travestis para constranger a presença deles nas ruas centrais da cidade. O Coronel [...] falou que essa questão é um problema da sociedade, mas o objetivo é trabalhar com a clientela dos travestis, ou seja, se não houver cliente não há travestis. Ele disse que pretende colocar policiais a paisana para registrar os clientes desse pessoal e fazer uma abordagem diferenciada com eles, posteriormente sugeriu que fosse enviado um documento para a Prefeitura de Marília para melhorar a iluminação pública no centro comercial. Levantou a questão novamente sobre a instalação de câmeras de alta resolução para ajudar no trabalho de vigia nas principais ruas da cidade. (ATA de 26 de julho de 2006, CONSEG Centro).

Esse tema tem sido recorrente nas discussões do CONSEG Centro, mas as respostas efetivas variam desde instalação de câmeras no centro, uso da repressão da polícia, divulgação através das mídias, rádios e jornais com campanhas visando inibir os “usuários” dos serviços de prostituição dos travestis, até mesmo, que se destinem locais segregados longe de residências para a atuação dos travestis.

Em 2007 o tema dos travestis reapareceu com mais clareza. Desta vez, fica evidente a indignação da presidência do CONSEG com o não atendimento aos seus pedidos para coibir a presença de travestis.

O presidente enviou para o Delegado da Seccional de Polícia e outras autoridades, relatando seu constrangimento pessoal juntamente com ao se deparar com travestis na rua 15 de Novembro esquina com a Rua Prudente de Moraes, ao se apresentarem semi nus. Disse que na mesma hora ligou para a Polícia Militar, que não pode fazer nada. O presidente demonstrou muita indignação ligou no mesmo dia, após o acontecimento para o Delegado da Polícia Civil pedindo providências. O policial também disse que não podia fazer nada. Ligou para o Prefeito, que também nada teve o que fazer. O sentimento de impunidade e impotência foi visível, motivando-o a enviar a carta, para que ficasse registrado o descontentamento. O presidente da OAB pediu que ficasse registrado que preferivelmente mudasse termos escritos na carta e sugere que haja mudança. [...] colocou em discussão o assunto.

Decidiu-se por unanimidade que fossem feitas alterações que serão propostas pelo conselheiro da OAB e pelo delegado, para evitar conseqüências maiores para a pessoa do presidente, pois se trata de uma reclamação pessoal. (ATA de 9 de outubro de 2007, CONSEG Centro).

Esses discursos, apesar das cautelas sugeridas por membros que acreditam na necessidade de eliminar as perambulações dos travestis, prostitutas e mendigos do centro da cidade, fazem coro às necessidades de se manter as iniciativas dentro do marco legal. Sabatine (2008) em sua etnografia das territorialidades de travestis na cidade de Marília observou as dinâmicas interativas entre as instituições de segurança pública e os travestis. O autor aponta que diversas demandas formuladas pelos membros do CONSEG invadiram as mídias locais legitimando as ações da polícia inscritas em marcos legais, como a vadiagem, a importunação ao sossego e o atentado ao pudor.

O autor mostra que essas medidas foram utilizadas durante o século XX no Brasil para criminalizar expressões não hegemônicas de orientação sexual e identidade de gênero, em detrimento da sodomia que desde 1832 deixou de ser considerada crime no país (SABATINE, 2008).

Textos como editoriais de jornais locais sobre a temática são ilustrados em contraponto às representações dos sujeitos que reclamam da falta de políticas públicas que venham aplacar suas vulnerabilidades como o acesso ao trabalho assalariado, a saúde, a escolaridade e a segurança.

As políticas de segurança pública fazem uso de estratégias conhecidas pelos travestis como arrastão, onde a força policial é utilizada para retirá-las de circulação, impondo prisões arbitrárias, constrangimentos com relação a assinaturas de boletins de ocorrência onde são destituídas de identidade a partir da inserção de suas maneiras de reconhecimento sob identidades de gênero femininas como vulgo ou apelido, a obrigatoriedade de assinar termos de comprometimento voltados para a obrigação do vínculo no trabalho remunerado e normalizado. Decorrem disto, as estratégias dos travestis que utilizam os estigmas a eles imputados, como as definições sobre a personalidade criminosa e seu uso da sexualidade nas interações cotidianas, às vezes

de maneira extremamente violenta, contra as injunções que dizem serem suas vidas inferiores, e, portanto, manipuláveis conforme os interesses da moral corrente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A demanda por participação compunha o eixo principal das reivindicações dos diversos movimentos populares da década de 1980, quando já são sentidos os efeitos do processo de liberalização do regime autoritário, com a ampliação dos processos de participação social através da revitalização dos canais de mobilização e associações políticas.

Desde então, as questões ligadas à cidadania e à democracia passam a ocupar lugar de destaque no debate político. Nesse sentido, além da própria abertura do sistema político, instauraram-se novas estruturas institucionais de exercício democrático na formulação, implementação e controle de políticas públicas. A Constituição de 1988 estabeleceu novas formas de participação da sociedade em diversas esferas de atuação estatal.

Pode-se fazer uma espécie de tipologia dos conselhos existentes no Brasil definindo-os através de: 1) conselhos circunscritos às ações e serviços públicos (saúde, educação, habitação, assistência social, emprego e cultura); 2) conselhos referentes aos interesses gerais da comunidade (meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio histórico-cultural) e 3) conselhos vinculados a interesses de grupos e camadas sociais específicas (crianças e adolescentes, idosos, negros, mulheres etc) (GOHN, 2005). Independentemente de seu “tipo”, vinculação ou circunscrição, o advento dos conselhos demonstra, segundo os autores que estudam o tema, um importante passo para a democratização.

Nesse sentido, a institucionalização de um espaço de participação popular nas questões ligadas à segurança pública no contexto de constituição de políticas públicas é “[...] um dos principais canais de participação das organizações associativas construídos após a Constituição de 1988. Trata-se de um espaço que expressa o surgimento de uma nova modalidade de ação pública, característica da governança democrática” (SILVA, 2005, p. 25).

De acordo com Silva (2005), a governança democrática se expressa em “arenas e canais, institucionalizados ou não, de diálogo e negociação, entre governo e sociedade”. Sua idéia central reside no fato de que a esfera pública passa a incorporar

representantes da sociedade civil organizada nos locais onde políticas públicas são discutidas, produzidas, ou ambas.

No caso específico dos conselhos comunitários de segurança, surgem possibilidades de interação entre a comunidade e as polícias, na busca pela redução da violência e do controle da criminalidade, ao mesmo tempo que permitem democratizar e ampliar a participação dos cidadãos no tocante ao acompanhamento das políticas públicas nesta área. Vale apenas ressaltar ao menos três finalidades básicas dos conselhos de segurança.

A primeira seria aproximar a comunidade das organizações policiais e a polícia das comunidades. A segunda finalidade seria conhecer melhor o problema de cada localidade, através das demandas dos moradores e, uma terceira finalidade, seria delimitar, junto às comunidades, o papel das polícias e de outros órgãos que poderiam contribuir na redução da violência e da criminalidade, informando sobre que órgãos podem solucionar os seus diversos problemas. Essas três características principais estabelecem o caráter consultivo desses conselhos.

Nessa perspectiva, a possibilidade dos conselhos comunitários de segurança se constituírem em canais democráticos de interação entre a polícia e a sociedade depende da sua efetividade, no sentido da sua capacidade de funcionar enquanto um espaço de debates, de construção de consensos e de decisões essenciais para a resolução das questões e problemas ligados à qualidade da segurança junto à população.

O eixo de análise buscou avaliar a participação social nas questões de segurança no âmbito dessas entidades, a dinâmica de funcionamento destes conselhos, a partir das observações dos discursos documentados nas atas produzidas por essas entidades e seus efeitos entre a população e o Estado.

Esta entidade caracteriza-se por sua ligação com as instituições da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo com a finalidade de reduzir a violência e controlar a criminalidade. Assim, procurou-se compreender de que maneira são concretizadas as ações e os serviços na área de segurança pública e suas implicações mais amplas entre polícia e a população.

Para elaboração do presente trabalho utilizamos parte da crescente bibliografia sobre a temática da segurança pública, as atas das reuniões dos conselhos, os relatórios oficiais da Coordenadoria Estadual para Assuntos dos CONSEGs, os regulamentos e as legislações.

Através da análise das atas foi possível reunir um conjunto de informações e dados o que possibilitou conhecer a dinâmica de funcionamento destes conselhos. Os resultados obtidos mostraram que no período de 2001-2007, os cinco conselhos juntos realizaram um total de 87 reuniões, assim distribuídas: CONSEG Zona Norte 1º DP (4); CONSEG Zona Sul 2º DP (0); CONSEG Centro 3º DP (28); CONSEG Zona Oeste 4º DP (37) e CONSEG Zona Leste 5º DP (18) reuniões. O espaço de representação no CONSEG se revelou bastante limitado sob o ponto de vista tanto quantitativo como qualitativo.

A análise destes documentos possibilitou verificar o que estes conselhos discutem, reivindicam e aprovam e os resultados dessas demandas junto à população. Através dos documentos identifica-se a forma como a entidade consulta e os encaminhamentos de suas demandas junto aos órgãos públicos de polícia, dos poderes públicos municipais, entre outros.

Cabe ainda mencionar que nem todas as demandas da entidade resultam em alguma forma de resolução. Dessa forma, ao invés de proceder ao relato de cada uma das reuniões ocorridas - o que pode ser obtido por meio das suas Atas -, optamos por fazer uma leitura analítica desses sete anos de atuação dos conselhos para verificar os seus avanços, limites e possibilidades, na perspectiva da participação social nas questões ligadas à gestão democrática da segurança no âmbito dos CONSEGs.

Em síntese como podemos ver, os problemas dessa articulação são diversos, evidenciando tanto as possibilidades quanto os limites. O problema que as possibilidades se situam na forma da lei e os limites, por sua vez, no plano da realidade.

A baixa participação dos moradores nos cinco CONSEGs observados na cidade de Marília pode ser justificada pela falta de conhecimento e preparo técnico dos conselheiros (sobretudo dos membros efetivos não policiais).

Como os CONSEGs são uma proposta da Coordenadoria Estadual dos CONSEGs da Polícia Militar (da SSP), suas diretrizes por vezes são deveras abundantes o que inviabiliza em muitos casos o funcionamento dos CONSEGs, sobretudo porque o público alvo é bastante amplo e vago (“lideranças locais”) e isso significa que é necessário conviver com sujeitos de condições sociais muito díspares.

Essa diferença se coloca exatamente nos termos da capacidade de cada “liderança” em contornar os procedimentos burocráticos exigidos – isso, sem contar os constrangimentos que a própria farda dos membros natos possa impor para um cidadão comum que queira discutir sobre segurança ou crime em seu bairro.

Esse aspecto revela, também, uma heterogeneidade de interesses no que se refere aos membros entre um CONSEG e outro e no próprio CONSEG. A diversidade de atores que compõem a comunidade (de diferentes condições socioeconômicas sociais, diferentes opções partidárias, interesses escusos e de auto-promoção e/ou prestígio político) realça a dificuldade na condução das reuniões dos conselhos, pois as dimensões e as representações a respeito dos usos de espaços e de recursos públicos geralmente são conflitantes, dificultando a adesão a propostas “consensuais”, como proclama o regulamento dos CONSEGs.

Além disso, as demandas diferentes também parecem pautar as reuniões dos CONSEGs, ultrapassando a delimitação inicial de “problemas criminais primários” ou “relacionados”, com questões que não encontram espaços em outras instâncias: desde comerciantes reivindicando melhorias nas imediações de seus estabelecimentos comerciais no CONSEG Centro a problemas de infra-estruturas em bairros populares carentes (ausência de placas de sinalização de trânsito, de postes de energia elétrica; má conservação das vias públicas e exigências de podas de árvores). São reivindicações comuns que aparecem nos debates e que parecem confirmar a falta de clareza dos objetivos dos CONSEGs, mas também a expectativa de resolução de problemas individuais ou daqueles problemas desprezados pelos órgãos competentes.

Essa falta de clareza e confusão das funções dos CONSEGs (que as “lideranças” que acumulam cargos em associações e no CONSEG CONSEGuem contribuir) parece levar a população à descrença na capacidade dos conselhos solucionar os problemas o que, por sua vez, implica e/ou explica a baixa participação.

Mas é preciso acrescentar também que a participação frágil nos CONSEGs não é privilégio dos moradores, pois mesmo os propositores e membros natos pouco se envolvem. Os policiais civis nem sempre freqüentam as reuniões porque a proposta está mais relacionada à polícia militar, uma vez que sua tarefa está mais próxima do policiamento nas ruas. Já os policiais militares, embora participem de todas as reuniões, se limitam, muitas vezes, à formação, estruturação e formalização dos CONSEGs do que aos debates e deliberações do conselho.

Esses aspectos estão relacionados à burocracia que os policiais militares e civis têm que atender diante da SSP e à Coordenadoria, justificando ações comunitárias que, como vimos, pouco se efetivam, por limitações diversas, tanto pela falta de divulgação, pela confusão de atribuições com outras formas de organização e, finalmente, pela dificuldade dos CONSEGs em se autofinanciarem, que, para cada realidade socioeconômica, têm um modo particular: para uns, com estrutura que forja funcionamento e tem visibilidade; e, para outros, simplesmente a impossibilidade de existirem efetivamente.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio; LAMIN, Cristiane. Medo, violência e insegurança. In: LIMA, Renato S. de; PAULA, Liana de. *Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?* São Paulo: Contexto, 2008.

ADORNO, Sérgio; PERALVA, Angelina. Nota de apresentação. Estratégias de intervenção policial no estado contemporâneo. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 1-4, maio 1997.

ANTUNES, Ricardo C.; NOGUEIRA, Arnaldo. *O que são comissões de fábrica*. São Paulo: Brasiliense, 1982. (Coleção Primeiros Passos).

ARRUDA, Luiz. E. P. Mobilização de microcomunidades e núcleos de ação local. In: FELIX, A. S. (Org.). *Violência e políticas públicas de segurança: pesquisa e ação*. Marília: Instituto GUTO, 2007.

ATAS das reuniões dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGs). Marília, 2001-2007.

BEATO, Cláudio. *Reinventando a polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário*. Disponível em: <<http://www.crisp.ufmg.br/reinventando.htm>>. Acesso em: mar. 2007.

BEATO, Claudio C; PEIXOTO, Betânia Totino. Há nada certo: políticas sociais e crime em espaços urbanos. In: SÉ, João Trajano. *Prevenção da violência: papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2003.

CALDEIRA, Teresa Pires. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp, 2000.

CHALHOUB, Sidney. *Cidade febril: cortiços e epidemia na corte imperial*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

\_\_\_\_\_. *Trabalho, lar e botequim: o cotidiano dos trabalhadores no Rio de Janeiro da Belle Époque*. Campinas: Unicamp, 2001.

CINELLI, Wagner; FREITAS, Paula. *Espaço urbano e criminalidade: lições da Escola de Chicago*. São Paulo: Editora Método, 2004.

COELHO, Eliane. A ecologia do crime. *Jornal Recomeço*. Disponível em: <<http://www.nossacasa.net/recomeco/0056htm>>. Acesso em: 28 nov. 2008.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DELICATO, Cláudio Travassos. *Faces de Marília: a moradia em um condomínio horizontal*. 2004. 111 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2004.

DIAS NETO, Theodomiro. *Policiamento comunitário e controle sobre a polícia: a experiência norte-americana*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2003.

\_\_\_\_\_. *Segurança urbana: o modelo da nova prevenção*. São Paulo: Revista dos Tribunais: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

DURKHEIM, Emile. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Companhia Nacional, 2002.

ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Global, 1986. [1845].

\_\_\_\_\_. Prefácio de “A situação da classe trabalhadora na Inglaterra”. In: MARX, K.; ENGELS, F. *Textos*. São Paulo: Edições Sociais, 1977 [1892]. V. II.

FAUSTO, Boris. *Crime e cotidiano: a criminalidade em São Paulo (1880-1924)*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

FELIX, Sueli Andruccioli. *A geografia do crime: interdisciplinaridade e relevâncias*. Marília: UNESP-Marília-Publicações, 2002.

\_\_\_\_\_. *A geografia das ofensas: análise dos espaços de crimes, criminosos e das condições de vida da população de Marília-SP*. Marília, 2001. Relatório Científico FAPESP.

GOHN, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: \_\_\_\_\_. *Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores*. Buenos Aires: Clacso, 2000.

KAHN, T; ZANETIC, André. O papel dos municípios na segurança pública: estudos. In: SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Segurança Pública. *Estudos Criminológicos*, n. 4.. Disponível em: <[http://www.ssp.gov.br/estatisticas/downloads/manual\\_estudos\\_criminologicos\\_4pdf.>](http://www.ssp.gov.br/estatisticas/downloads/manual_estudos_criminologicos_4pdf.>). Acesso em: 17 jul. 2008.

KANT DE LIMA, Roberto. Polícia e exclusão na cultura judiciária. *Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 9, n. 1 p. 169-183, maio 1997.

KOWARICK, Lúcio. *Escritos urbanos*. São Paulo: Ed. 34, 2000.

\_\_\_\_\_. *Trabalho e vadiagem: a origem do trabalho livre no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

LIMA, Renato Sérgio de. *Criminalidade urbana: conflitos sociais e criminalidade urbana: uma análise dos homicídios cometidos no Município de São Paulo*. São Paulo: Sicurezza, 2002.

MAGALHÃES, Bóris Ribeiro de. *Para além da forma: impactos das práticas dos vigilantes do peso no corpo e na auto-imagem dos obesos*, Marília, SP. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2008.

MESQUITA NETO, Paulo. *Policiamento comunitário: a experiência em São Paulo*. São Paulo: USP, 1998. Relatório para a Comissão de Assessoramento da Implantação do Policiamento Comunitário da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

MIRAGLIA, Paula. Os municípios e a segurança pública. In: LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de (Org.). *Segurança pública e violência: o estado está cumprindo seu papel?* São Paulo: Contexto, 2008.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. A busca por direitos: possibilidades e limites da participação social na democratização do estado. In: CARUSO, Haydée; MUNIZ Jacqueline; CARBALLO BLANCO, Antônio Carlos (Org.). *Polícia, estado e sociedade: práticas e saberes latino-americanos*. Rio de Janeiro: Publit, 2007. p. 417-443.

MOLINA, Antônio Garcia-Pablos; GOMES, Luís Flavio. Análise e avaliação dos principais programas de prevenção do delito. In: \_\_\_\_\_. *Criminologia*. São Paulo: Revista dos tribunais, 2008. p. 401-415.

NEVES, Paulo Sérgio da Costa. Espaço público, polícia e cidadania: em busca de novas formas de sociabilidades. In: NEVES, Paulo Sérgio Costa; RIQUE, Célia D. G.; FREITAS, Fabio, F. B. (Org.). *Polícia e democracia: desafios à educação em direitos humanos*. Recife: Bagaço, 2002. p. 145-170.

PAIXÃO, Antonio Luiz. Crimes e criminosos em Belo Horizonte, 1932-1978. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). *Crime, violência e poder*. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1981.

PERALVA, Angelina. *Violência e democracia: o paradoxo brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PERLMAN, Janice E. *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PIRES, Cecília. *A violência no Brasil*. São Paulo: Moderna, 1985.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. São Paulo: Imprinta Gráfica, 2002.

ROLIM, Marcos. Caminhos para inovação em segurança pública no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, ano 1, n. 1, p. 32-47, 2007.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 2003.

SABATINE, Thiago Teixeira. *A construção social dos territórios e das identidades homossexuais na cidade de Marília-SP*. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2008.

SANTOS, Milton. *Pobreza urbana*. São Paulo: Moderna, 1979.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Segurança Pública. Conselhos Comunitários de Segurança (Conseg). *Regulamento dos Conselhos Comunitários de Segurança*. São Paulo, 1986. Disponível em: <<http://www.conseg.sp.gov.br/conseg/downloads.aspx>>. Acesso em: 27 ago. 2007

SAPORI, Luís Flávio. *Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SILVA, Jorge da. *Segurança pública e polícia: criminologia, crítica aplicada*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. *Policamento comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.

SOARES, Luz Eduardo. Segurança municipal no Brasil: sugestões para uma agenda mínima. In: SÉ-SENTO, João Trajano. *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SOUZA, Luis Antonio F. de. Polícia e policiamento no Brasil: mudanças recentes e tendências futuras. *Boletim IBCCRIM*, n. 113, 2002.

TANGERINO, Davi de Paiva Costa. *Crime e cidade: violência urbana e a Escola de Chicago*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas. In: DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo. Celso. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez, 2002.

TISCORNIA, Sofia. Os novos modelos de segurança pública na América Latina. In: FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER. *Segurança pública como tarefa do estado e da sociedade*. São Paulo, 1998. p. 87-100. (Série Debates; n. 18).

VELHO, G.; ALVITO, M. (Org.). *Cidadania e violência*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ: FGV, 2000.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Sociedade x estado: a questão dos direitos humanos. *Revista da USP*, n. 9, mar./maio, 1991.

WIERVORKA, Michel. O novo paradigma da violência. *Tempo Social*, v. 9, n. 1, p. 5-41, maio 1997.

ZAKABI, Rosana. Viver em condomínio: a classe média brasileira descobre um novo endereço: os bairros fechados nos arredores das metrópoles. *Revista Veja*, São Paulo, edição 1751, ano 35, n. 19, p. 94-101, 2002.

ZALUAR, Alba. *Da revolta ao crime* S. A. São Paulo: Ed. Moderna, 1996.