

RESPONSABILIDADE CONSTITUCIONAL E COMUNITÁRIA EM SEGURANÇA PÚBLICA

RESPONSABILITÀ COSTITUZIONALE E COMUNITARIA IN SICUREZZA PUBBLICA

LAÉCIO NORONHA XAVIER

Advogado, Doutor em Direito Público (UFPE), Mestre em Direito Constitucional (UFC), Professor de Direito Urbanístico da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Conselheiro da OAB/CE e Diretor Geral do Instituto Ambiental & Urbano de Planos de Desenvolvimento e Inclusão Social (INTERAGIR).

RESUMO

A experiência dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública em algumas unidades federativas brasileiras, a partir da década de 1980, demonstra uma faceta do compartilhamento da responsabilidade constitucional em Segurança Pública. A participação comunitária tanto fortalece o amadurecimento de uma cultura de paz social, como amplia os mecanismos de acesso à justiça e de humanização da polícia. Percebe-se que com os projetos de capacitação advindos de profissionais e entidades especializadas, as comunidades entendem com maior profundidade seus diferentes problemas territoriais de natureza urbana, ambiental, social e econômica, fato que diminui a sobrecarga da resolução das demandas comunitárias pelos aparatos policiais e levam-nas às reivindicações diretas aos entes municipais dentro da filosofia das Políticas Públicas de Segurança.

Palavras-Chave: Comunidade; Conflitos; Segurança Pública.

RIASSUNTO

L'esperienza dei Consigli Comunitari di Sicurezza Pubblica in alcune unità federative brasiliane, a partire dagli anni 1980, dimostra una sfaccettatura di compartecipazione

della responsabilità costituzionale in Sicurezza Pubblica. La partecipazione comunitaria tanto rafforza la maturazione di una cultura di pace sociale, come amplia i meccanismi d'accesso alla giustizia e di umanizzazione della polizia. Si rende conto che i progetti di aggiornamento provenienti di professionisti e enti specializzati, le comunità capiscono con maggiore profondità i loro diversi problemi territoriali di natura urbana, ambientale, sociale e economica, fatto che diminuisce la sovraccarica della risoluzione delle domande comunitarie con le attrezzature poliziali e le portano alle responsabilità richieste dirette agli enti comunali dentro la filosofia delle Politiche Pubbliche di Sicurezza.

Parola Chiave: Comunità; Conflitti; Sicurezza Pubblica.

INTRODUÇÃO

São nos grandes centros urbanos onde se concentram os maiores índices de problemas relacionados à Segurança Pública, em especial, nos 38 municípios com mais de 500 mil habitantes que representam 0,62% das cidades brasileiras e congregam 29,28% da população ou 55.838.476 moradores. Portanto, é no seio dos espaços urbanos que o cidadão deve organizar-se comunitariamente e buscar resolver os problemas de Segurança Pública. Principalmente, quando seus fatores incidentes estão presentes na órbita do ente municipal, como falta de iluminação, terrenos baldios, lixo acumulado, praças degradadas e ausência de equipamentos esportivos e culturais. Ou seja, não são necessariamente problemas cuja resolução dependa das autoridades policiais, por mais que estas tenham a obrigação de mapeá-los e conhecê-los em parceria com as entidades comunitárias e governos locais.

A experiência dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública em várias unidades federativas brasileiras, desde a década de 1980, mostra que tal modalidade organizativa tem amplo espectro de atuação, tendo em vista que sua criação e funcionamento apresentam tanto um escopo de associativismo local, como um vínculo institucional com as autoridades das forças coercitivas estatais. Ademais, os Conselhos Comunitários de Segurança Pública são formados para capacitar os

cidadãos a atuarem politicamente com a sociedade, juridicamente com as forças policiais e administrativamente com a municipalidade.

Veremos no capítulo inicial, quais as unidades federativas brasileiras pioneiras na criação de Conselhos Comunitários de Segurança Pública, além de sua fundamentação jurídica, estrutura organizativa e formas de atuação. Perceber-se-á que o principal desafio pedagógico dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública é a consolidação da mudança de paradigma doutrinário: da Política de Segurança Pública para as Políticas Públicas de Segurança. O papel de determinados setores da polícia deve ser orientado para a prevenção da violência estimulando que a comunidade seja co-produtora da harmonia social, num processo contínuo que a permita elaborar e fiscalizar as políticas públicas de seu interesse. Destaque-se que essa nova relação previu a intermediação do maior executor de políticas públicas locais - o Município -, apesar dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública atuarem sempre com os profissionais da Segurança Pública e quase nunca exercendo um papel de reivindicação e/ou fiscalização das políticas públicas municipais.

No capítulo seguinte veremos a articulação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública com a recente e modelar concepção do Policiamento Comunitário. Analisaremos como os graus atuação dos Conselhos Comunitários de Defesa Social podem constituir-se em fator determinante do tipo de relacionamento que será estabelecido com a polícia. Por esta ótica, as ações comunitárias podem focar mais para o controle da polícia do que para o controle do crime, uma vez que quanto maior o suporte policial, menor será a autonomia dos grupos comunitários. No mesmo sentido, quanto mais críticos e independente os grupos, menor o entusiasmo e o empenho policial para apoiá-los. Todavia, a independência dos grupos comunitários favorece a imparcialidade das ações da própria sociedade e da polícia, avançando para a isenção na denúncia de ações equivocadas do governo e de abusos policiais, além da maior atenção às reivindicações por melhorias quantitativas e qualitativas das práticas policiais e pela ampliação de parcerias e recursos orçamentários. Pela filosofia do Policiamento Comunitário, as relações mais autônomas entre a sociedade e a polícia fazem aumentar as ações conjuntas de controle social, prevenção e repressão ao crime. Ou seja, quanto maior a autonomia

organizativa e a sustentabilidade político-econômica destas organizações, menores serão as concessões políticas e as chances de cooptação institucional.

No último capítulo, observaremos como os Conselhos Comunitários de Segurança Pública podem atuar através dos Meios de Resolução Pacífica de Conflitos, em especial, a Mediação Comunitária. Os conflitos interpessoais, inerentes às relações humanas e muitas vezes impossíveis de serem evitados, não necessariamente implicam em resolução institucional dos poderes ou em uso da força policial. Nem todos os conflitos têm a melhor forma de resolução quando entregues aos organismos clássicos do Poder Judiciário ou das instituições policiais. Tampouco é atribuição exclusiva do Estado a administração de conflitos, uma vez que, nestas situações, os conflitos estão embasados em jogos de soma “zero” ou numa razão binária de “zero-um” ou “um-zero”, com partes perdedoras e ganhadoras, quando não ambas perdedoras pelos desgastes emocionais e financeiros sofridos em procedimentos policiais dispensáveis e judiciais intermináveis. Sem mencionar que dinâmicas dos relacionamentos pós-solução tradicional dos conflitos interpessoais podem não ser modificadas para a melhor civilidade, mantendo-se o ciclo socioinstitucional vicioso: sensação de impunidade, reincidências, sentimento de ineficácia do serviço público e identificação de sobrecarga de seus prestadores. Por fim, mostraremos como os Conselhos Comunitários de Segurança Pública podem ter uma atuação decisiva na instalação e funcionamento dos Centros de Mediação Comunitária.

1) Análise Constitucional da Responsabilidade Comunitária em Segurança Pública

Tradicionalmente, a Segurança Pública é reivindicada como política isolada e apenas nas esferas dos governos federal e estadual, instâncias responsáveis pelas forças armadas e policiais. Na mudança da gestão da Segurança Pública, destaca-se a articulação vertical entre os governos estadual e municipal em parceria com a sociedade civil. A ausência ou a fragilidade das interações entre polícia e administração municipal limita a promoção das Políticas Públicas de Segurança. O

histórico isolamento em que permaneceram os órgãos vinculados à doutrina da Política de Segurança Pública freou seu envolvimento com outras instituições públicas e a população em ações conjuntas para promoção da cidadania, prevenção de conflitos e combate à violência. Até recentemente, não havia organismos sociais impulsionadores da interatividade entre polícias, poder municipal e população.

Na década de 1980 surgiram as primeiras experiências nacionais dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública nos estados do Paraná, Ceará, São Paulo, Espírito Santo e Minas Gerais. As cidades paranaenses de Londrina e Maringá criaram seus Conselhos Comunitários de Segurança em 1982 e 1983, fato que originou, em 1993, o programa Policiamento Ostensivo Volante, composto pelo trinômio: policiais, comunicação sofisticada e viaturas identificadas com os nomes dos bairros e o número do celular policial. No Município de Guaçuí/ES, em 1985, foram criados os primeiros Conselhos Comunitários de Segurança aproximando a polícia da comunidade, sendo objeto de destaque na mídia nacional pelo seu audacioso projeto de uma polícia interativa, responsabilização de todos para a garantia da ordem pública e antecipação aos fatos delituosos, sem prejuízo das ações voltadas contra os criminosos. Em Uberlândia/MG, a partir de 1990, foi criado o Posto de Policiamento Ostensivo numa parceria com a Prefeitura, o Governo de Minas Gerais e o Rotary Clube. O posto constituiu-se, além de sua área física, de cinco casas onde residiam quatro policiais casados e suas famílias e um policial solteiro. Os policiais do posto recebiam as reclamações dos demais moradores, realizavam palestras, cursos e campanhas, patrulhavam as ruas a pé ou de bicicleta nos locais e horários decididos previamente e realizavam tanto a prevenção do crime como a defesa social (SENASP: 2007, p. 308-311). O aumento da confiança comunitária e o incentivo ao trabalho deram-se pelo fato de os policiais terem compromisso com o bairro e suas famílias, não com o quartel em que estavam lotados.

No Ceará, os primeiros Conselhos Comunitários de Segurança foram implantados a partir de 1985, por intermédio da Polícia Militar e em alguns bairros de Fortaleza, como forma de diminuir o “abismo” entre a polícia e a sociedade. Em São Paulo, os conselhos comunitários de Segurança Pública (CONSEG) foram

instituídos também em 1985, a partir do policiamento comunitário realizado por algumas polícias estrangeiras, em especial, a japonesa - *Koban* e *Shuzaicho*. A polícia paulista junto aos CONSEG desenvolveu suas atividades com maior interação comunitária através de programas sobre educação e resistência às drogas e à violência, bombeiros nas escolas, policiamento escolar, policiamento de trânsito.

Todavia, a implantação, em 1998, do modelo Policiamento Comunitário em todo o Brasil, somente começou a ocorrer com o lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos/1996, e as ações da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Houve, a partir daí, a criação de uma doutrina básica comum de formação profissional para todos os operadores da Segurança Pública, acompanhando os modelos ingleses e canadenses de aproximação policial da sociedade instituídos na década de 1970 e denominados *Low Profile Policing* (“policiamento discreto” ou “policiamento sem alarde”). A fundamentação jurídica dos conselhos comunitários advém da Resolução nº 34.169/79, da Organização das Nações Unidas (ONU), que estabelece para os segmentos policiais dos países associados sua fiscalização pelas organizações comunitárias; dos arts. 5º, XVII, 6º e 144 da Constituição Federal de 1988, que garantem o direito de associação para fins lícitos e pacíficos, a Segurança Pública como um direito social e a define como obrigação estatal, traduzida em direito e responsabilidade de todos; e dos arts. 53 a 61 do Código Civil que regulam as associações para fins não econômicos com regras gerais sobre sua constituição estatutária.

A jornalista Lessanda Silva (2003: p. 1-4) aponta que boa parte da mudança na nossa concepção comunitária de Segurança Pública teve início no Ceará, a partir de 1985, por intermédio da criação de Conselhos Comunitários de Segurança em alguns bairros de Fortaleza pela Polícia Militar. Até então, considerava-se que a Segurança Pública era uma política de competência exclusiva da polícia e ao cidadão cabia observar o efeito repressivo à violência, sem necessidade da atuação preventiva. Posteriormente, o Governo do Ceará, por meio da então Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania (SSPDC), renomeada em 1997, estabeleceu diretrizes acerca da integração das polícias, mudança de comportamento do policial, inovação administrativa e tecnológica e parceria entre

polícia e comunidade. Todavia, os resultados iniciais dos conselhos não foram os esperados, tornando-se tão somente em espaços para denúncia envolvendo marginais e policiais. Para o cumprimento efetivo das novas diretrizes, foi criada a Diretoria da Cidadania dentro do organograma da SSPDC, atual Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS). A Diretoria da Cidadania teve a missão de integrar os diversos segmentos da comunidade com os órgãos da Segurança Pública, além de formar, acompanhar, apoiar e estipular critérios de gestão dos Conselhos Comunitários de Defesa Social (CCDS), a nova denominação oficial criada pela Lei nº 12.691/97 e regulamentada através do Decreto nº 25.293/98. Os objetivos da SSPDS visam implantar os CCDS nos 184 municípios cearenses e reverter a histórica desconfiança entre sociedade civil e órgãos de Segurança Pública. Com o lema Somar Esforços e Dividir Responsabilidades, os CCDS apontam para o aprimoramento da Segurança Pública e o combate às causas da violência, mesmo com frágil envolvimento dos poderes municipais.

No caso específico do Estado do Ceará, sua Constituição de 1989 conceitua assim a sistemática comunitária de Segurança Pública:

Art. 180. O Conselho de Segurança Pública é órgão com funções consultivas e fiscalizadoras da política de segurança pública.

§1º A lei disporá sobre a estrutura, composição e competência do Conselho, garantida a representação de membros indicados pela Polícia Civil, Militar, Corpo de Bombeiros, pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Ceará e entidades representativas da sociedade civil, dedicadas à preservação da dignidade da pessoa humana.

§2º O Conselho gozará de autonomia administrativa e financeira, com quadro próprio de pessoal e dotações orçamentárias que lhe sejam diretamente vinculadas. (...)

Com base nestas normas, um Conselho Comunitário de Defesa Social pode ser criado a partir de uma simples solicitação à Diretoria da Cidadania da SSPDS por moradores de um município, bairro ou distrito. Os CCDS têm como base para atuação: a) as áreas dos municípios servidas por unidades das polícias Militar e Civil e do Corpo de Bombeiros; b) a área territorial dos demais municípios que não contem com tais unidades policiais; c) em casos excepcionais, poderá ser criado

mais de um conselho em cada área (Conselhos Satélites) para atender peculiaridades locais e cumprir suas finalidades institucionais.

Os CCDS enquanto entidades civis com estatutos registrados em cartório, personalidade jurídica de direito privado e sem fins lucrativos são compostos pelos mais diversos cidadãos de um município ou bairro. Os CCDS podem ter no mínimo 10 dirigentes e, no máximo, 20 membros por área de residência ou atuação. O CCDS é formado por uma diretoria eleita pela comunidade para mandato de 1 ano, assim constituída: Presidente, Primeiro Secretário, Segundo Secretário, Diretor de Direitos Humanos, Diretor de Relações Públicas e Diretor de Patrimônio. Ao Secretário Estadual de Segurança Pública cabe dispor sobre a constituição e as demais instruções normativas necessárias ao funcionamento dos CCDS. À Diretoria da Cidadania da SSPDS incumbe a atuação nos processos de formação, coordenação, acompanhamento e avaliação do CCCDS, assumindo a responsabilidade pelo planejamento e execução de medidas para o fortalecimento da integração entre a comunidade e o sistema de Segurança Pública, bem como promover a sua divulgação em ampla escala. Os benefícios trazidos ao bairro com o CCDS são:

- i) gerar um maior potencial de segurança aos moradores;
- ii) auxiliar a Polícia na manutenção da ordem pública na área de atuação;
- iii) organizar os moradores para a defesa de seus interesses junto aos poderes públicos, no campo da Segurança Pública e em políticas conexas;
- iv) garantir a satisfação dos anseios existentes e incentivar o bom relacionamento da comunidade e lideranças com os profissionais e órgãos policiais;
- v) desenvolver um trabalho suplementar de combate às causas da violência, criminalidade, marginalidade e quaisquer atividades que perturbem o equilíbrio local da Segurança Pública;
- vi) promover e requerer junto à SSPDS orientação para palestras, conferências, fóruns de debates, campanhas educativas que orientem a comunidade na prevenção da autodefesa.

Formados com teor democrático e permeados pela sensibilização da população local, os conselheiros fincam sua atuação na promoção da defesa social via ações e projetos ligados às políticas públicas. A concepção de integrar a Política de Segurança Pública às políticas sociais municipais e às ações comunitárias identifica a mudança de foco da própria política pública, expande a noção de Segurança Pública, amplia a responsabilidade dos demais entes públicos e

incorpora novos atores da sociedade civil. Pessoas em risco social (mulheres, crianças, adolescentes, idosos, detentos) tornam-se alvos e, também, protagonistas de projetos específicos voltados para a proteção de direitos e a conscientização quanto à cidadania da localidade. O programa CCDS fundou-se em pressupostos distintos da Política de Segurança Pública tradicional concentrada, exclusivamente, na ação policial. Além dos listados, os aspectos inovadores foram, em tese, assinalados pelo respeito aos Direitos Humanos, pela definição da natureza social dos problemas e pelo apontamento de outros métodos e abordagens para a atuação policial (SILVA: 2003, p. 13-14).

As ações desenvolvidas no âmbito dos CCDS ocorrem em vários níveis, representando um grande desafio ao consórcio entre a Política de Segurança Pública com outras políticas públicas (estaduais, federais e municipais). A integração dos mais diversos atores das comunidades de uma cidade com as polícias Militar e Civil, Corpo de Bombeiros, Forças Armadas, membros do Ministério Público, Defensoria Pública, Judiciário, parlamentares, secretários e servidores municipais, empresários, profissionais liberais, representantes das igrejas, ONGs, sindicatos, Rotary e Lyons Clube, Maçonaria e diferentes associações tem como condão: possibilitar a colaboração intersetorial das agências estatais e entidades civis, uma vez que cada Município dispõe de conselhos setoriais em saúde, educação, cultura, esporte, meio ambiente, dentre outros. A filosofia dos CCDS tenta assegurar uma visão sistêmica dos diversos problemas do bairro e tenta contribuir para a alocação mais eficiente das políticas públicas. Desde 1998, a articulação intergovernamental horizontal dá-se através de encontros regionais e estaduais dos CCDS, nos quais ocorrem trocas de experiências e informações, avaliação de ações, divulgação dos projetos executados, elaboração de novas estratégias, definição de compromissos e projeção de metas para o ano seguinte. Entretanto, os CCDS que atuam nos bairros não podem ser confundidos com os Conselhos Municipais de Segurança Pública, enquanto organismos consultivos e deliberativos criados pelos poderes públicos municipais, voltados para definir políticas estratégicas e com nível de representação paritária entre os órgãos públicos e as entidades da sociedade civil.

Roberta Laena Jucá (2005: p. 132-133) assevera que, através dos CCDS, a sociedade leva diretamente aos órgãos de Segurança Pública suas queixas, sugestões e reivindicações, além de fiscalizar a atuação policial na comunidade. Os CCDS capacitam o cidadão para a utilização dos programas policiais disponibilizados e a identificação dos principais problemas que afligem as pessoas de um bairro ou distrito. Paralelamente, tais conselhos fazem levantamentos das áreas críticas, sugerem metas preventivas, mediam conflitos entre integrantes da comunidade, promovem campanhas de assistência e recuperação das vítimas da violência, divulgam ações educativas de autoproteção e elaboram avaliações continuadas da atuação da polícia na comunidade. Nas suas reuniões quinzenais ou mensais, comandadas por uma diretoria eleita, a comunidade tem direito à voz, com os participantes tendo a oportunidade de expor seu problema, realizar denúncias e solicitar auxílio, bem como assistir palestras ministradas por profissionais e receber instruções de como a comunidade deve proceder para evitar a violência. Da comunidade, surgem as indicações dos pontos de maior intranquilidade, dos locais críticos em relação à criminalidade e as propostas mais eficientes para a montagem de estratégias gerais de ação policial.

Entretanto, o programa dos CCDS, na visão de Lessandra Silva (2003: p. 5-8), alcançou alguns resultados significativos neste diapasão, ao integrar ações na área econômica, ambiental, social e cultural como formas inovadoras de prevenção e combate à violência e aproximação da instituição policial com a comunidade. Até o ano de 2009, já haviam sido criados quase 1.500 CCDS, envolvendo diretamente 20 mil “voluntários da paz” espalhados pelos 184 municípios cearenses. Cada município tem pelo menos um Conselho (sede) que, de acordo com as especificidades locais, pode disseminar-se pelos bairros com a designação de Conselhos Satélites. Todavia, pouco mais da metade dos CCDS cearenses funcionam de maneira regular e efetivamente.

Por iniciativa da própria comunidade e apoiado pela Diretoria da Cidadania da SSPDS cearense, foi também criado o Conselho Comunitário de Defesa Social Juvenil (CCDS- Juvenil), na década passada, com o objetivo de engajar a juventude em ações que promovam a cultura da paz e a solidariedade. Centenas de jovens

envolveram-se nestes conselhos, com os seguintes projetos tendo sido desenvolvidos para o público adolescente: cursos de música, teatro e artesanato, torneios desportivos, capoeira, cursos de iniciação ao mercado de trabalho, cursos de informática, cursos de línguas, seminários e oficinas. Os jovens conselheiros são os formuladores e executores dos projetos implantados, o que incrementa as habilidades gerenciais. A Diretoria de Cidadania, em parceria com as secretarias Estadual de Educação e Cultura e a Associação de Escolas Particulares do Ceará promovem desde 2000, os encontros “Estudantes Pensando Segurança Pública” com concursos estaduais de Literatura e Artes Visuais para participação estudantil de escolas dos municípios cearenses.

Os CCDS também promovem a “Caravana da Defesa Social” nas escolas públicas, através de atividades educativas e preventivas às drogas e à violência, com a participação dos órgãos policiais e representantes de outras secretarias estaduais, Conselho Estadual da Criança e do Adolescente, conselhos tutelares, Poder Legislativo, Judiciário, prefeituras dos municípios, ONGs, associações comunitárias, conselhos setoriais locais, segmentos empresariais e SEBRAE. Cada CCDS desenvolve atividades de acordo com as características socioculturais dos bairros e a partir de suas próprias demandas e potencialidades. Em alguns municípios, as sedes foram construídas e contam com biblioteca, salas para oficinas artísticas e formação profissional, creches e área para atendimento jurídico à comunidade realizado por advogados voluntários. Outros alugaram um local e conseguem mantê-lo a partir de parcerias com empresas, comerciantes e/ou doações dos próprios conselheiros e outros funcionam em salas cedidas pelos poderes públicos.

Algumas espécies de conflitos, incivildades e desordens que geralmente desembocam nos órgãos policiais têm sido resolvidas nas sedes dos próprios CCDS, principalmente, desentendimentos familiares e ocupações de terra. Conforme Lessandra Silva (2003: p. 11-13), em alguns municípios cearenses, os conselheiros reúnem pais e filhos, maridos e esposas, proprietários e ocupantes e atuam como mediadores na resolução de conflitos. Quando o jovem se envolve com gangues, conselheiros do CCDS e delegado reúnem-se com os familiares e fazem acompanhamento desses jovens na escola, encaminhando-os para cursos

profissionalizantes, oficinas de artes, atividades desportivas ou aproximando-os de outros adolescentes envolvidos com o CCDS-Juvenil.

Acrescente-se que certos CCDS possuem núcleo de contato com empresas acerca do encaminhamento das vagas disponíveis no mercado. Determinadas obras realizadas na comunidade procuram envolver as pessoas desempregadas como forma de gerar localmente a renda. Outros CCDS arrecadam alimentos e distribuem bolsas alimentícias para famílias em risco. Também são promovidas campanhas sobre lixo, doação de sangue, direitos e deveres do cidadão, caminhadas pela paz e distribuição de cartilhas sobre prevenção de assaltos, mutirões de limpeza e de construção de casas.

Vários CCDS promovem encontros com comerciantes, conselheiros e policiais para a discussão de estratégias de prevenção à criminalidade local, identificam os pontos onde ocorre maior incidência de violência e informam aos policiais. O mapeamento da violência é uma medida voltada tanto para os órgãos específicos da Segurança Pública como para a reforma urbana e a ordenação territorial. Também solicitam implantação de postos policiais e aumento de seu efetivo, iluminação e reforma dos equipamentos comunitários às autoridades municipais e a construção de muros nos terrenos baldios por parte dos proprietários. Em relação à atuação direta dos CCDS com os órgãos de Segurança Pública, destaca-se o engajamento da comunidade no atendimento de necessidades básicas e imediatas para a prevenção e combate à violência. Em alguns municípios cearenses, as comunidades organizaram-se para que as estruturas materiais e físicas das unidades da polícia tivessem melhor qualidade e mais eficácia, com doações de computadores, obtenção de recursos para compra de motos e arrecadação de fundos para a melhoria das delegacias.

Lessanda Silva (2003: p. 15-17) também verifica que a nova concepção comunitária de Segurança Pública cearense impacta mais fortemente sobre a cidadania e garante mais flexibilidade organizacional, descentralização e abertura ao trabalho conjunto com as comunidades e outros órgãos de serviço público, implicando ampla reformulação de mentalidades, estruturas e rotinas institucionais.

A implantação dos CCDS provocou fortes resistências tanto dentro das corporações policiais, como da parte de setores da população civil que clamavam por repressão pura e simples. Os policiais viam negativamente a aproximação com a comunidade, considerando que tais atores sociais não estavam tecnicamente preparados para enfrentar a problemática e se tornariam uma vigília constante, cobrando ações e pouco contribuindo para a rotina policial. O comportamento contrário aos CCDS ainda existe, como a própria integração entre as polícias não é tarefa fácil. Qualquer governo disposto a implantar tal iniciativa deve preparar-se para enfrentar as resistências policiais (tradição, militarismo, rigidez e hierarquia) e a pressão por resultados imediatos e espetaculares de moralização da polícia e de combate ao crime por parte da opinião pública.

Contudo, a legitimidade da atuação policial e os impactos sobre a cidadania podem ser visíveis quando esta nova mentalidade resulta em práticas integradas entre os agentes da Segurança Pública, os conselhos comunitários e os demais órgãos públicos dos vários entes federados. A Segurança Pública tem de ser vista como uma política que agrega repressão qualificada, ações preventivas e caráter educativo através de um *pool* de políticas públicas, em especial, junto aos grupos vulneráveis. A negociação de conflitos realizada no âmbito dos CCDS pode tornar o agrupamento num “amortecedor de conflitos”, uma vez que a aproximação da comunidade com os aparelhos policiais gera um aumento na credibilidade da população nos órgãos de Segurança Pública. Extremamente relevante é a promoção da cidadania viabilizar-se pela atuação dos CCDS sobre o funcionamento dos órgãos públicos, tendo em vista que parte da população “não age porque muitas vezes não sabe como agir”.

Aos CCDS cabem indicar os procedimentos racional-legais necessários para a promoção dos direitos e deveres. Como toda teoria proposta no campo prático, os resultados da nova concepção de Segurança Pública devem ser analisados com base no alastramento do processo pedagógico de mobilização comunitária e na redução das pelas estatísticas acerca da violência, criminalidade e marginalidade. Independentemente de quem esteja à frente da SSPDS, a existência dos CCDS fortalece a organização das comunidades, contribuem para a

continuidade do programa e descentraliza as atividades policiais. A cooperação dos municípios na promoção de Segurança Pública denota-se ainda como a grande demanda para que as ações do Policiamento Comunitário possam ter mais eficácia.

Ainda assim, torna-se difícil integrar aos CCDS a comunidade com os recursos humanos, materiais e financeiros de natureza governamental. Tanto são os problemas socioeconômicos e infraestruturais, as características e os níveis de comportamento e anseio das comunidades (abastadas ou de baixa renda, de grandes centros urbanos ou de pequenas cidades do interior) que a população facilmente se conforma com soluções policiais paliativas, isoladas e momentâneas (SENASP: 2007, p. 253-257). Geralmente, a participação do cidadão, mesmo com elevado grau de organização comunitária, através de associações ou dos CCDS, evita intervir em aspectos estruturantes e promover um esforço unificado para gerar resultados duradouros, limitando-se à responsabilidade de ser informado das ações policiais, ofertar denúncias esparsas, seguir normas institucionais ou legais e votar sazonalmente nos representantes em conselhos e entidades locais.

Quanto mais crítica a área (problemas graves, contínuos e abundantes de insegurança social), menores as chances de êxito das iniciativas do Policiamento Comunitário conexas à organização e mobilização sociais. Nestas áreas, os esforços policiais se concentram mais em combater a pluralidade de ocorrências criminais do que em integrar a comunidade em torno de finalidades comuns. O excesso de criminalidade e as dificuldades socioeconômicas da população parecem minar a capacidade de organização comunitária e acirrar a apatia, o desinteresse e o ceticismo do público destas localidades em relação ao programa comunitário de Segurança Pública. Problemas tão latentes, recursos geralmente escassos e consultas ineficazes à população levam a polícia, via de regra, a adotar decisões rotineiras, baseadas em suas percepções e sem nenhum resultado transformador.

Principalmente, quando os CCDS são constituídos por representantes de entidades de interesses específicos (eleitorais, religiosos, comerciais) que ao atingirem seu ápice (econômico, político, *status* social), tendem a esquecer sua missão, não dão mais importância aos anseios locais e fogem das grandes questões

da coletividade, uma vez terem sido atendidas suas demandas corporativas, contempladas as finalidades políticas ou cooptados pelos aparelhos governamentais. Exemplos típicos são os trabalhos sociais de geração de emprego realizados por associações comerciais e filantrópicas em comunidades mais vulneráveis de bairros carentes com organização social pouco eficaz, sem infraestrutura, vizinhas de áreas nobres ou de grandes equipamentos de consumo, somente quando os níveis de atos infracionais ganham agudeza nestas localidades. Portanto, a tendência alternativa da polícia será buscar contatos com grupos estabelecidos mais sólidos e tradicionais, de maior representatividade econômica e que podem auxiliar concretamente em soluções específicas.

Por outro lado, quando o nível de autonomia dos CCDS em relação aos interesses político-partidários dos dirigentes governamentais (federais, estaduais, municipais) apresenta-se baixo ou se converte em mera extensão civil das instituições policiais, também se fragilizam os instrumentos efetivos e os canais genuínos de participação comunitária (SENASP: 2007, p. 258-260). Os CCDS e outros grupos comunitários que assumem posturas passivas e acríticas em relação às ações dos governos e/ou da polícia tendem processualmente a respaldar todas as suas práticas, mesmo quando imorais, antiéticas, impróprias ou ilegais. Tal atuação é tão nociva como as dos CCDS organizados em áreas nobres com real incidência criminal e que atuam mais preocupados com respostas imediatas, práticas sociais esparsas e ações repressivas da polícia, sem buscarem maiores envolvimento organizativos ou atuação preventiva de largo alcance.

Todavia, devemos apostar que com o passar do tempo, as pessoas que se reúnem nos CCDS tendam a se conscientizar de que a convivência fundada nos valores da solidariedade, confiança e respeito é o caminho mais vigoroso para a superação dos problemas de cada indivíduo. E é com esse espírito que a comunidade deve apostar na cooperação com as instituições públicas para resolver seus imbróglis de Segurança Pública.

2) Conselhos Comunitários de Segurança Pública e Policiamento Comunitário

Todo programa de Policiamento Comunitário deve se basear no princípio de que os processos de organização e mobilização sociais dos CCDS derivam do nível de consciência participativa e da contínua capacitação dos residentes locais em relação às decisões sobre a qualidade de vida da localidade. Todavia, a implantação desta filosofia pode apresentar determinados vícios.

O primeiro pode ser a organização comunitária como meio de controle social, na qual o único interesse da polícia é ampliar ou legitimar o seu controle sobre o território local. O contato com as organizações sociais é visto como estratégia de obtenção de apoio popular, neutralização das críticas e não como mecanismo de engajamento dos cidadãos nos processos de participação. Tal estratégia revela-se maior em áreas onde as relações com a comunidade são instáveis e a polícia não conta com a cooperação dos cidadãos. Um dos instrumentos utilizados pela polícia é a cooptação de lideranças locais, através da manipulação na seleção das prioridades e na alocação de recursos para fins de favorecimento de grupos aliados ou, em casos extremos, a retaliação de pessoas ou grupos não cooperativos no processo ou nos interesses surgidos. Outra estratégia de controle policial é a criação de um CCDS “permanente”, com integrantes indicados pela própria polícia ou por entidade de sua confiança, bem como por pessoas com interesses políticos de atuarem como elo de comunicação formal com o público. Dá-se uma aparência de legitimidade e publicidade das ações da polícia, quando, na realidade, são canais manipuláveis pelos interesses da polícia e dos grupos que dominam as ações de Segurança Pública no bairro. Nestes casos, não há que se falar em parceria polícia-comunidade, mas de uma deturpação da Polícia Comunitária e do fortalecimento da autoridade policial no bairro, desaguando em grupos não representativos socialmente, conselhos comunitários tendenciosos, limitados na mediação de conflitos e sem respostas adequadas aos problemas locais (SENASP: 2007, p. 260).

Também pode ser catalogado como vício de programa deturpador do Policiamento Comunitário o modelo de organização comunitária como meio e autoajuda, com a polícia utilizando-se dos “olhos e ouvidos” do CCDS ou dos residentes e usuários de determinado bairro para potencializar sua capacidade de prevenir crimes e manter a ordem na localidade (SENASP: 2007, p. 260-261).

Todavia, tal iniciativa não contribui para a efetiva democratização da função policial, limitando-se à participação dos cidadãos na realização de tarefas específicas e sem planejamento comum. Ao invés de estimular a formação de um processo vigoroso de participação social, a polícia “vende um pacote” com a cooperação social direcionada a um trabalho policial coadjuvante, como definir áreas de conflitos, notificar crimes, identificar propriedades baldias, realizar campanhas educativas locais e exercer a vigilância entre os vizinhos ou com grupos de patrulhamento. O programa se desenvolve nos limites estabelecidos pela instituição policial, não levando em conta diferentes aspectos sociais, econômicos e políticos do bairro e da população e sem que, necessariamente, seja adequado para outras áreas da cidade. Um programa de autoajuda pode auxiliar na conquista de soluções para a Segurança Pública local, mas manipula a participação social e não reverte as reais fontes de conflito entre polícia e sociedade. O que leva, dentro de um determinado prazo, a desacreditar o trabalho comunitário da polícia pelo caráter de subordinação da comunidade. Da mesma forma que CCDS totalmente independentes e promotores de ações sem a participação da polícia ou somente com autoridades não policiais confundem o programa de Policiamento Comunitário.

Para superar as duas visões anteriores de Policiamento Comunitário equivocado em sua relação com os CCDS, sugere-se uma terceira categoria denominada “organização comunitária como meio de parceria decisória” (SENASP: 2007, p. 261-266). Tal categoria é caracterizada pela participação ativa da comunidade organizada no CCDS em todos os processos: diagnóstico urbano local, ações policiais preventivas e repressivas, orientação da comunidade, níveis de respostas aos problemas, participação nas decisões de interesse coletivo, relação com autoridades não policiais e avaliação dos procedimentos adotados. Ao invés de somente consertar viaturas, reformar prédios ou informar a polícia, o CCDS deve avançar na reeducação de suas ações, no diagnóstico para reconstrução social, econômica e urbana do bairro. Ou seja, em medidas de caráter estruturalmente preventivo. O planejamento comum potencializa a Polícia Comunitária com a redução de tensões com a comunidade, otimiza recursos humanos, materiais e financeiros, gera maior eficiência no tratamento das demandas locais, garante

motivação profissional e fortalece a durabilidade do relacionamento policial com a comunidade e seu CCDS.

Tal modelo de parceria entre Policiamento Comunitário e CCDS adéqua as estratégias de prevenção às características de cada localidade. Transferir decisões para escalões inferiores e atuar em parceria com a comunidade ainda é um paradigma nas organizações policiais brasileiras. Em especial, amparado na participação da comunidade fundamentada em regras jurídicas de associativismo e normas técnicas de carácter científico aprimoradas sociologicamente ao longo do tempo e vinculadas aos níveis de satisfação, sensação de segurança, qualidade de vida e diminuição do crime e da desordem. Usar a polícia como instrumento de manipulação política ou de mera repressão não é um mecanismo eficaz de combate ao crime, como tentam fazer acreditar determinados delegados, homens da mídia, lideranças comunitárias e políticos vinculados à Segurança Pública.

O correto para a terceira categoria de Policiamento Comunitário em relação ao CCDS é ouvir a todos indistintamente, mesmo os mais críticos, e neutralizar os grupos ou pessoas aproveitadoras da ação policial. Compartilhar informações com a comunidade, transformando-as em ações preventivas e educativas, somente exigindo sigilo quando o assunto for de vital importância para a segurança comunitária. Estimular a confiança e o respeito aos policiais através de parcerias com pessoas de posse ou de baixa renda, dos mais humildes intelectualmente até os mais cultos. Demonstrar possíveis erros cometidos pelos policiais e discutir novas soluções para os problemas sob os rigores da lei. Proteger os reais parceiros de ações que possam causar risco à vida e mantendo anônimos os informantes. Buscar o bem comum e priorizar os interesses da coletividade ao invés de interesses eleitoreiros, ideológicos ou partidários, deixando bem claro nos processos participativos quais são os papéis da polícia, demais órgãos públicos, CCDS e sociedade.

O papel do Policiamento Comunitário é materializar o art. 144 da Constituição de 1988, definindo as parcelas de dever e responsabilidade na Segurança Pública e integrando autoridades policiais, instâncias governamentais, entidades sociais e os moradores das comunidades através do CCDS, para uma

convivência harmoniosa, a melhoria da qualidade de vida e a busca da sensação de segurança. Seu objetivo geral é contactar as lideranças comunitárias e motivá-las para identificar soluções criativas para os problemas do bairro, distrito ou município. São, portanto, objetivos específicos do Policiamento Comunitário:

- a) definir os grandes fatores criminógenos nas áreas territoriais de sua atuação;
- b) diagnosticar via planejamento urbano a proteção dos espaços artificiais e naturais;
- c) coletar os indicadores demográficos, econômicos e as informações acerca das grandes demandas das comunidades em políticas públicas, se possível auxiliadas por entidades especializadas (governamentais ou não governamentais);
- d) envolver os representantes de serviços públicos nas suas respectivas esferas de responsabilidade, os segmentos econômicos da comunidade, os representantes do poder político local e a comunidade para identificar, analisar e superar os problemas locais.

Dentro do planejamento estratégico para determinada área, o Policiamento Comunitário deve, inicialmente, apresentar ao CCDS e à comunidade, os seus componentes, os níveis de criminalidade da área e a proposta de trabalho policial *stricto sensu* (SENASP: 2007, p. 267-274). Enquanto ator político envolto em nova filosofia e diferente papel administrativo, o Policiamento Comunitário tem uma atuação multidisciplinar, cabendo-lhe incorporar inúmeros conhecimentos e soluções criativas acerca dos grandes problemas do bairro, definindo os órgãos públicos responsáveis pela resolução dos problemas, fixando metas de consenso geral e avaliando continuamente o trabalho desenvolvido. Os desafios do Policiamento Comunitário requerem uma atualização permanente das informações para se adequar às situações do momento. Sua eficácia será avaliada pela ausência do crime e da desordem, apoio da comunidade e realização de parcerias para reduzir os fatores incidentes da violência, criminalidade e marginalidade.

Com o apoio do CCDS e de outras parcerias intra e extra-área de atuação territorial do Policiamento Comunitário, inúmeras atividades podem ser desenvolvidas na comunidade como mecanismos preparatórios e preventivos de efetiva participação social, a saber: palestras sobre os mais variados temas

conforme as necessidades e os anseios locais nos mais diversos ambientes (escolas, igrejas, praças, associações); eventos sociais, culturais, esportivos e de lazer semanais com grupos da comunidade; campanhas educativas sobre trânsito, drogas, saúde, meio ambiente; trabalhos voluntários e assistenciais para grupos sociais vulneráveis; reuniões de trabalho com lideranças locais, poderes públicos e iniciativa privada; orientações sobre medidas de segurança pessoal, patrimonial, residencial, escolar, no trânsito e em relação às crianças e aos adolescentes; programas de mutirão para restauração e limpeza do bairro (ruas, parques, praias e praças limpas, árvores cortadas, calçadas arrumadas, muros pintados, terrenos cercados).

De sorte, que a atuação da Polícia Comunitária diante do CCDS considere como vital:

- a) ter objetivos claros de capacitação e reeducação da comunidade, evitar confrontos internos, definir parcerias governamentais e não governamentais e prestar contas à comunidade;
- b) preocupar-se com a integridade física e moral dos participantes;
- c) direcionar as ações policiais da Polícia Militar à prevenção, sem prejuízo de intensificação do ostensivo quando necessário;
- d) aproximar a Polícia Civil da comunidade com um bom atendimento ao cidadão no Distrito Policial e uma investigação criminal de caráter técnico- social;
- e) manter contatos permanentes com diferentes organismos públicos prestadores de funções associadas ao programa, em especial, os municipais;
- f) ser desvinculada de interesses partidários, particulares, religiosos, comerciais e ideológicos;
- g) envolver e priorizar os mais carentes e necessitados;
- h) ser flexível e constantemente avaliada.

Isoladamente, as instituições policiais não são capazes de prevenir ou responder aos problemas de Segurança Pública ocorrentes dos bairros periféricos das grandes cidades brasileiras (SENASP: 2007, p. 292-293). Algumas características de desintegração social, econômica, institucional, urbana e ambiental

serão comuns em qualquer diagnóstico realizado nestas áreas citadinas, mostrando, fatalmente, índices de violência, criminalidade e marginalidade cada vez mais crescentes e tornando a ação da polícia impotente nessas áreas, apesar de todos os esforços que possam ser desenvolvidos pelos organismos policiais. Geralmente, tais bairros possuem: alta densidade demográfica; baixos indicadores socioeconômicos das famílias; deficitários níveis de organização e mobilização sociais; elevado grau de desemprego; ocupação irregular e desordenada do solo urbano com loteamentos clandestinos, habitações precárias e/ou sediadas em Áreas de Preservação Permanente ou em locais impróprios; reduzidos índices de matrícula escolar *per capita*; falta de saneamento e água encanada; déficit de iluminação pública; bolsões de lixo; ruas não pavimentadas; escassez de postos de saúde e equipes de atenção básica à saúde; ausência de áreas de recreação, centros culturais, parques ambientais e equipamentos esportivos.

Como consequências da evidente carência de ações governamentais sincronizadas para atender às altas demandas destas populações, tornando a comunidade acuada e alvo fácil de manobras e oportunismos políticos, apresentar-se-ão em maior ou menor grau as seguintes ocorrências: tráfico de drogas e armas, homicídios, roubos, chacinas, brigas de gangues, desovas de carros roubados/furtados, violência doméstica, estupros, vandalismo e pichações, além de abrigar criminosos que cometem delitos em bairros centrais ou nobres das cidades. Portanto, a construção e a expansão destes problemas sociais tão complexos não podem ser de responsabilidade exclusiva da polícia local, mas de todos os organismos públicos que devem atuar na área, principalmente, os municipais, da comunidade local e da sociedade civil. Aumentar muros residenciais e comerciais, pagar segurança privada e estimular ações repressivas da polícia, *per si*, não resolverão tais problemas estruturais de insegurança.

As medidas mais eficazes para prevenir e responder tais problemas de Segurança Pública localizados nestas áreas permanentemente conflituosas envolvem ações planejadas, integradas e democráticas entre os órgãos policiais, instituições públicas não policiais, entidades da sociedade civil organizada e comunidade local, através do CCDS. Projetos pilotos podem ser implantados nestes

bairros levando em conta sempre que possível a contratação da atuação complementar de entidades especializadas do Terceiro Setor, com programas envolvendo dados da população, diagnóstico urbano e características geográficas e ambientais da área, período da implementação, indicativos dos problemas prioritários locais, mapas da criminalidade, atores e parcerias possíveis, metas, ações, resultados e formas de avaliação. Além das polícias Militar e Civil, CCDS e demais associações do bairro, diferentes órgãos estaduais e municipais podem ser envolvidos nestes projetos pilotos, como: Corpo de Bombeiros, Guarda Municipal, secretarias de Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente, Assistência Social, Saúde, Educação, Emprego e Renda, Esporte e Lazer, DETRAN, ONGs, entidades religiosas e filantrópicas, meios de comunicação, associações empresariais, universidades, empresas de viação urbana e segmentos empresariais locais.

A divisão dos deveres e responsabilidades acerca da Segurança Pública requer, fundamentalmente, uma reabilitação institucional do Estado (SENASP: 2007, p. 293-296). É preciso uma estrutura policial qualificada para garantir uma sensação de segurança, prevenir, investigar e reprimir. Ou seja, uma atuação moderna e sofisticada requer mudança cultural (filosofia policial comunitária e promoção da igualdade entre os cidadãos, descentralização e controle social), informação (estatísticas, mapeamentos, denúncias anônimas), inteligência (cooperação entre polícias, ciência e tecnologia, *know-how* investigativo) e repressão qualificada (investimentos em equipamentos, viaturas, salários e formação policial e nos aparelhos judiciais e prisionais). A partir daí, pode-se buscar uma integração dos entes federados na prevenção criminal via políticas públicas (escolas, saúde, emprego, habitação, esporte, cultura, ordenação urbana) e responsabilização dos programas (planejamento e execução de ações envolvendo entidades locais, elite intelectual e grupos econômicos).

As Políticas Públicas de Segurança envolvem muito mais que a ação estrita da polícia, tendo em vista que o fator determinante da nova filosofia policial é dividir o dever e a responsabilidade constitucionais da Segurança Pública com a comunidade. O relacionamento dos cidadãos e seus problemas comuns com a polícia tornam mais racionais os níveis de compreensão e a solução de suas

dificuldades, além da participação dos CCDS e demais associações comunitárias servirem para legitimar as gestões governamentais. Não é à toa que o Policiamento Comunitário é fundamentado em duas teorias científicas: a Teoria do Patrocínio Normativo, postulando que a maioria das pessoas tem boa vontade de participar e cooperar com as outras para facilitar a construção de consensos e objetivos comuns que melhorem suas vidas, e a Teoria Social Crítica, estabelecendo alguns fatores para que as pessoas se juntem visando corrigir e superar empecilhos socioeconômicos que os impeçam de satisfazer suas necessidades. Fatores, como: o esclarecimento (as pessoas devem ser informadas sobre suas circunstâncias, antes de pleitear mudanças), a ação (as pessoas têm de definir formas de atuação com base nas mudanças que almejam) e a emancipação (as pessoas para atingir graus de mudanças sociais devem ser guiadas por inúmeras reflexões).

As principais dificuldades dos CCDS, principalmente, nos bairros periféricos das grandes cidades e nos distritos isolados e pobres interioranos são (SENASP: 2007, p. 304-307):

- I) falta de capacitação contínua dos conselheiros e da comunidade;
- II) ausência de entidades especializadas para auxiliar no diagnóstico, na discussão e no encaminhamento das soluções para os problemas da localidade;
- III) desconfiança e falta de sensibilização e cultura participativa da população auxiliada pela falta de comunicação das ações dos conselhos;
- IV) reduzido envolvimento dos gestores municipais na discussão da Segurança Pública;
- V) baixa valorização social dos conselhos comunitários pela postura personalista, demagógica, populista e partidarizada das lideranças comunitárias e políticas.

O ideal da participação comunitária de um CCDS não corresponde ao cenário idílico de uma “comunidade sem conflitos”. Mas de uma sociedade crítica e reflexiva, capaz de dar dimensão política aos seus conflitos com propositura de soluções racionais, legais e criativas para os seus problemas, viabilizando a convivência democrática dentro de um grau de autonomia organizativa em um mesmo espaço territorial.

Todavia, não devem os organismos policiais esperarem que as comunidades se organizem num CCDS para discutirem a Segurança Pública. Na verdade, a primeira aproximação deve ser da própria instituição policial, tornando receptiva essa ação política através de diversos mecanismos, como visitas, reuniões, palestras, debates e pesquisas. É papel estatal estimular a organização, capacitação e mobilização da sociedade, assumindo a coordenação na luta contra a insegurança e permitindo a autonomia institucional dos segmentos sociais. Mas não a total independência ao querer assumir ou substituir os aparatos públicos no uso da força, como é o caso da proliferação urbana e rural dos grupos de extermínio e dos serviços de pistolagem. Algumas medidas complementares podem ser adotadas, como: consultorias aos organismos policiais de entidades especializadas do Terceiro Setor e núcleos universitários de estudos e pesquisa; realização de palestras campanhas preventivas em diferentes espaços sociais; ações comunitárias de solidariedade; realização de estudos, pesquisas e seminários para troca de experiências entre os CCDS de um dado Município.

3. Mediação de Conflitos pelos Conselhos Comunitários de Segurança Pública

Com relação à Segurança Pública, grande parte dos conflitos interpessoais não constitui fato típico criminal, chegando muitas localidades a ter índices superiores a 60%, apesar dos chamados policiais para a administração destes conflitos. Os Meios de Resolução Pacífica de Conflitos e os recursos metodológicos do Policiamento Comunitário (com auxílio da Lógica, Cultura, Política, História, Psicologia, Sociologia, Antropologia, Economia e Direito) servem como instrumentos para intervenção dos policiais em momentos de confrontos e de integração às ações dos gestores públicos e dos operadores do direito. Evita-se, assim, a escalada dos conflitos interpessoais em seu nascedouro ou pela contenção de episódios que podem se transformar em violência ou crime.

Em estágio avançado, esse instrumental pode padronizar formas de relacionamento e comunicação entre comunidade, agentes de segurança e demais segmentos estatais, prejudicadas pela confusão entre atribuições relativas à

Segurança Pública e a outros direitos e garantias fundamentais e postas em cheque pelo alto nível de demandas sociais básicas da população (SENASP: 2007, p. 336-339). Ademais, é a partir da ciência que se concebe e materializa uma ação política, em especial, na política de segurança do espaço urbano, na qual inexistem atores sociais que não possuam alguma necessidade e, conseqüentemente, possam omitir suas parcelas de responsabilidade na referida gestão. Segundo Abraham Maslow (1968: p. 70-75), as necessidades humanas formam a seguinte hierarquia:

- i) Fisiológicas - relacionadas à sobrevivência do indivíduo e sua conseqüente satisfação, como fome, sono, cansaço, desejo sexual;
- ii) Segurança - a busca de um mundo ordenado e protegido de perigos reais e imaginários, físicos ou abstratos, como proteção pessoal, familiar e patrimonial;
- iii) Sociais - vinculadas à vida associativa, à adaptação social e à estabilidade das relações amistosas e afetivas;
- iv) Estima - conectada com o reconhecimento da sociedade, reputação, amor próprio, prestígio, *status*, valor, poder, capacidade e utilidade, sob pena de alguma frustração acarretar sentimentos de inferioridade, fraqueza, subestimação e desamparo;
- v) Realização - ligada à plena efetivação social dos talentos e potencialidades individuais.

A par dessa hierarquia de necessidades, pode-se incluir o demógrafo Jean-Claude Chesnais (1997: p. 26-31) com seus estudos sobre os fatores responsáveis pela violência urbana no Brasil, entre os quais se destacam:

- a) os socioeconômicos: pobreza, desigualdades sociais, desemprego;
- b) os institucionais: ausência das instituições estatais, crise do modelo familiar, inexistência de vínculos espirituais;
- c) os culturais: problemas de integração comunitária, falta de participação em eventos lúdicos e artísticos e não realização do potencial criativo;
- d) os demográficos: explosão do adensamento nos grandes centros urbanos;
- e) os midiáticos: expõem, colaboram ou fazem da apologia da violência e da contra-violência.

Portanto, a decisão de se entregar a um “diferente terceiro” (em especial, aos integrantes de um CCDS) a solução de um conflito aparenta ser a maneira mais tranquila e eficaz de solução de problemas. Os novos instrumentos destinados à administração de conflitos foram progressivamente construídos pela análise das necessidades humanas e dos fatores de violência incidentes nas realidades sociais. A Arbitragem, a Negociação e a Conciliação e a Mediação enquanto Meios de Resolução Pacífica de Conflitos (MRPC) ou Meios de Solução Alternativa de Disputa (ADR - *Alternative Dispute Resolution*) são considerados interessantes opções aos instrumentos de solução de controvérsias tradicionais ou jurisdicionais, em que um terceiro, em nome do Estado, profere uma decisão. Não que o Estado seja prescindível à pacificação do convívio social ou que seja desnecessária para a sociedade civil a existência de uma autoridade acima das partes (supra-partes), mas até mesmo por questões econômicas e sociológicas a facilitação do entendimento nos conflitos interpessoais pode ser alcançada pela autonomia de vontade das partes. Justificados, portanto, o emprego de tais meios alternativos tanto por motivações de modernização e humanização do capitalismo e pela democratização das relações entre capital e trabalho, como por costumes e comportamentos urbanos compartilhados por grupos comunitários alijados relativamente do acesso às instituições formais e indiferentes aos mecanismos convencionais de composição de conflitos.

Vale lembrar que os Meios de Resolução Pacífica de Conflitos não podem ser encarados numa dimensão privatista e substitutiva do Judiciário ou como política pública de terapia e higiene sociais devotada a resolver o déficit de justiça institucional pela demanda reprimida (SENASP: 2007, p. 340-345). Tais mecanismos alternativos não devem ter como finalidade única a diminuição do número de processos judiciais, por mais que a redução possa ocorrer e seja um dos seus objetivos. A existência de entes judiciários e policiais acessíveis, sólidos, democráticos e independentes serão sempre fundamentais para a solução de conflitos sociais e interpessoais. Assim, não há que se falar em substituição dos órgãos estatais, mas em vias alternativas para solução de conflitos que conservem e

superem dialeticamente as formas de relação da sociedade com o Judiciário e as autoridades policiais.

A Resolução nº 26/99 do Conselho Econômico e Social da ONU preconizou que os Estados desenvolvessem, ao lado dos respectivos sistemas judiciais, a materialização dos Meios de Solução Alternativa de Disputa (ADR) via programas governamentais ou por parcerias e convênios com organismos não governamentais para prestação de serviços jurisdicionais expansivos, diversificados e sofisticados, enquanto política de justiça não judiciária. E o fato de não ser judiciária não implica que inexista relacionamento institucional dos ADR com o Judiciário ou outros órgãos estatais. Mas é equivocado acreditar que o Estado detém o monopólio da justiça. A visão tradicional da “judicialização” dos procedimentos como único meio de resolução de conflitos sociais e interpessoais retira de diferentes atores sociais e órgãos públicos as parcelas de responsabilidade pela prevenção, encaminhamento e solução dos conflitos vinculados à Segurança Pública e ao Judiciário.

Será vista, entre as diversas modalidades existentes de ADR, a que mais interessa às ações dos CCDS: a Mediação. Deixa-se claro, entretanto, que os outros mecanismos alternativos de solução pacífica de conflitos não são menos importantes, como faz crer:

- a) a Arbitragem - solução de conflitos patrimoniais disponíveis com acordo entre as partes. Não sendo alcançado o entendimento, a solução da causa é encaminhada à decisão de um Árbitro, um *expert* não vinculado ao Judiciário;
- b) a Negociação - procedimento que envolve a ideia de transação para a solução de uma disputa de natureza instantânea, com os interessados buscando acordar sobre o que vai ser dado e recebido, com ou sem o auxílio de um negociador, uma vez que as partes é que representam os verdadeiros agentes negociadores no processo. Assim como a facilitação do diálogo, a Negociação equivale a um procedimento autônomo ou a uma fase de outro procedimento de natureza mais complexa;
- c) a Conciliação - solução de conflitos em relação a uma disputa judicial entre as partes como forma de renunciar ao procedimento, estancar o litígio e finalizar o

processo, sem atacar profundamente as questões interpessoais dos contendores, não aconselhando, direcionando ou sugerindo saídas.

Já a Mediação é uma forma de administração alternativa de conflito através de um terceiro equidistante, imparcial e estranho ao conflito, que atuará como um “catalisador” e não interferirá na escolha da decisão final das partes (SENASP: 2007, p. 346-350). A Mediação aprofunda e facilita a inter-relação das partes sem determinar a decisão a ser alcançada, não devendo ser confundida com “intervenções em situações de crise”, como na hipótese de um sequestro de uma pessoa ou como medida substitutiva da psicoterapia, já que mesmo em contextos de latência criminosa não alcançará os conflitos intersíquicos, somente os interpessoais. A Mediação é um processo confidencial, participativo e flexível, que trabalha o relacionamento entre os envolvidos e se propõe a devolver às partes o controle sobre a resolução do conflito. Na Mediação, um acordo não impõe necessariamente perdas para as partes, mas um gerenciamento de opções pela cultura da comunicação plena e da administração civilizada de seus problemas, convertendo posturas e interesses contrários em intermediação de possibilidades reais de resgate das habilidades das partes para que se sintam capazes de decidir o imbróglio. O objetivo da Mediação não é necessariamente a obtenção de um acordo, mas a transformação dos padrões de relacionamento dos envolvidos, com vistas a um entendimento e que não seja considerado um mau acordo, pois um acordo ruim, mais cedo ou mais tarde, vai gerar o retorno do conflito às outras instâncias formais.

O mediador, técnico especializado sem necessidade de formação universitária, não é um juiz ou árbitro. E, sim, um terceiro escolhido ou aceito pelas partes para reger o processo de forma imparcial e respeitosa sem questionar, aconselhar ou propor acordos. O mediador trabalha, parte a parte, possibilitando a escuta recíproca e a reconstrução da narrativa para que o problema seja conduzido e resolvido pelo protagonismo. As saídas são encontradas em conjunto pelos próprios envolvidos, não existindo oferta de soluções ou julgamento. Mediante a flexibilização de posições rumo a opções eficazes, os acordos até acontecem em grande parte das vezes enquanto decorrência de uma transformação relacional entre as partes pela finalização do conflito e não somente do feito, do processo. A

opção justa é a que mais se adéqua à saída encontrada de forma consciente e livre pelas partes, ou seja, oriunda na acepção da exata necessidade e dos interesses das partes, podendo ser formalizada ou não. Todavia, pode ser encaminhada para a devida formalização por advogados, Defensoria Pública, Ministério Público e Judiciário. Sua aplicação tem se demonstrado relevante em conflitos de natureza escolar, familiar, empresarial, penal, trabalhista e comunitário, dentre outros. Contudo, na Mediação, não há enquadramento dos fatos aos tipos penais, não existe excludente de antijuridicidade ou de punibilidade e não são usurpadas as suas funções por garantir a satisfação dos interesses das partes (prevaricação).

A Mediação pode ser ampliada e ganhar contornos comunitários com a integração de autoridades policiais focadas em situações de violência, criminalidade e marginalidade (SENASP: 2007, p. 352-358). A Mediação Comunitária praticada pelos CCDS pode ser inserida nas ações estatais, como é exemplo o programa Justiça Comunitária do Tribunal de Justiça do Distrito Federal que capacitou diversas comunidades para atuarem com independência técnica no seio de suas localidades e resolveram os mais diferentes conflitos sociais e interpessoais. Alargar esta e outras experiências comunitárias bem-sucedidas em diversas cidades brasileiras é a proposta da Mediação em Segurança Cidadã, uma parceria da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Programa das ONU para o Desenvolvimento e da Secretaria de Reforma do Judiciário (SENASP-PNUD-SRJ). Já que policial é policial e mediador é mediador, uma metodologia de Mediação foi desenhada pela parceria SENASP-PNUD-SRJ e adaptada à filosofia da Polícia Comunitária.

Tal metodologia foi desenvolvida através da integração de ações entre atores da comunidade, autoridades de segurança, gestores públicos estaduais e municipais, operadores da Justiça (Juizes, Defensoria, Ministério Público) para montagem de Núcleos Técnico-Comunitários de Mediação, com participação de profissionais com formação jurídica em parceria com os de Psicologia, Serviço Social e Engenharia, e a seguir descrita:

a) Técnicos - formação de turmas para capacitação em mediação técnico-comunitária compostas por lideranças comunitárias, agentes de segurança e

gestores públicos para integração às ações de Segurança Pública e atendimento das demandas comunitárias através do Núcleo de Mediação especializado em contextos de violência e crime;

b) Agentes de Segurança - recebimento da capacitação em projetos integrados de mediação técnico-comunitária para uso das técnicas aos projetos e ações da Polícia Comunitária e Guarda Municipal e encaminhamento dos problemas comunitários no contexto de crime e violência para serem atendidas pelo Núcleo de Mediação;

c) Lideranças da Comunidade - recebimento de capacitação em projetos integrados de mediação técnico-comunitária e consequente inserção e encaminhamento dos conflitos interpessoais comunidade, em especial, os vinculados à violência doméstica contra a mulher e as infrações penais relativas à Lei nº 9.099/95 ao Núcleo de Mediação.

A Mediação Comunitária deve ser situada em local de fácil acesso na comunidade e atuar em conflitos interpessoais entre os moradores da comunidade, com a administração sendo realizada pelas lideranças da comunidade. A Mediação Comunitária visa cambiar os padrões de comportamento dos mais diferentes cidadãos e grupos sociais, através do fortalecimento dos canais de comunicação e relacionamento em variados casos, como: disputas de vizinhos, uso inadequado da propriedade, poluição sonora, distúrbios familiares, vandalismo, delitos nas estruturas educacionais e nos equipamentos urbanos. A simples criação de um espaço de discussão dos problemas focado na melhoria dos relacionamentos sociais e na resolução dos conflitos cotidianos desenvolve laços de solidariedade e emancipação da comunidade para além das questões interpessoais. Sua estruturação deve ser efetuada em locais vinculados à rede pública e social, através do mapeamento das entidades sociais (escolas, igrejas, associações, grupos culturais) e das instituições públicas que possam servir de apoio aos trabalhos de Mediação Comunitária, em especial, a experiência adquirida pelo Ministério Público na montagem e gestão destes núcleos. Importante que o atendimento na Mediação Comunitária tenha a presença de um mediador capacitado na comunidade e que conheça o contexto social e suas principais demandas, os problemas da realidade urbana, os códigos de linguagem dos diversos grupos sociais e os graus de valores locais.

No Ceará, o programa Núcleos de Mediação Comunitária, instituído por meio da Resolução nº 01/07 do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público do Ceará, tem auxiliado a disseminar a cultura da paz social, a promoção do diálogo, a otimização da solução e prevenção dos conflitos, como, também, a inclusão social pela valorização do ser humano e pelo respeito aos direitos fundamentais (cf. *site* pgj.ce.gov.br). Através de um convênio celebrado entre Procuradoria Geral de Justiça do Ceará (PGJ) e o Ministério da Justiça (via PRONASCI), as atividades do programa Núcleos de Mediação Comunitária, em 2009 e 2010, patrocinaram não somente a mediação comunitária, mas capacitaram novos mediadores comunitários. Às comunidades beneficiadas em Fortaleza e no interior cearense foram levados debates sobre Segurança Pública e Direitos Humanos, repassadas informações sobre os direitos dos cidadãos e formadas redes sociais via equipe multidisciplinar (psicólogos, assistentes sociais e estagiários das respectivas áreas). Com a presença de procuradores e promotores de Justiça, servidores e voluntários do Ministério Público, o programa Ministério Público na Comunidade: Nosso Atendimento é Legal atende os bairros de Fortaleza através de diversos serviços sociais e jurídicos, como expedição de documentos, requerimentos de exames de DNA e informações sobre aposentadoria.

Os tipos de conflitos reclamados ao programa Núcleos de Mediação Comunitária são: Familiares (Criança e Adolescente, Mulher e Idoso); Herança; Imóvel; Vizinhança; Trabalhista; Consumidor; Escolar; Locação e Societário; poluições Sonora e Ambiental; Separação Consensual, Dissolução de União Estável, Pensão Alimentícia e Reconhecimento de Paternidade; Constrangimento Ilegal, Apropriação Indevida, Lesão Corporal Leve e Invasão de Domicílio; Ameaça, Calúnia e Injúria e Difamação. Conforme a PGJ do Ceará existem 8 Núcleos de Mediação Comunitária no Estado, sendo 5 na Capital, 2 na Região Metropolitana de Fortaleza e 1 no município de Russas. De acordo com relatório produzido pelo órgão, das 1.794 mediações feitas no primeiro semestre de 2011, 87% foram exitosas (cf. Diário do Nordeste: 04.10.2011, p. 14). Os núcleos somente são instalados depois que é realizada uma pesquisa sobre o índice de violência nos bairros, uma vez que o papel dos Núcleos de Mediação é muito mais do que buscar

um acordo entre as partes, e sim gerar uma transformação comportamental. Os mediadores (voluntários, profissionais e estagiários de Psicologia, Serviço Social e Direito) não resolvem os problemas, mas ajudam a solucioná-los ao escutarem as pessoas envolvidas e estimularem para que entrem num acordo. Depois de todas as tentativas de acordos esgotadas é que os casos são encaminhados aos órgãos públicos competentes, como delegacias, conselhos tutelares e defensorias. Além das mediações, os núcleos oferecem orientações jurídicas e psicossociais.

Todavia, alguns procedimentos operacionais padrões para aplicação da Mediação Comunitária em contexto de violência devem ser previamente repassados aos diferentes atores institucionais e sociais, em especial, aos CCDS, como é o caso das situações elencadas:

- a) as partes em conflito estão em alguma condição de sofrimento individual ou social
 - o mediador não deve se envolver sentimentalmente no problema e muito menos procurar o culpado pelo conflito ou violência;
 - observar as condições materiais, físicas e psicológicas das partes em conflito;
 - identificar se há viabilidade da Mediação Comunitária ou se é caso premente de providência policial e judicial;
 - buscar, sempre que possível, utilizar os órgãos e equipamentos públicos para os encaminhamentos necessários;
 - compreender os significados, interesses e necessidades das partes em conflito e ficar atento às intenções reais de convencimento contidas nas narrativas.
- b) as partes em conflito sempre tentarão fazer alianças para validar suas posições
 - empregar técnicas de comunicação social, mantendo-se equidistante na localização dos interesses e diferenciando-os das posições narradas;
 - descrever, sem impor, alternativas satisfatórias para as partes envolvidas e buscar as possibilidades de resolução do problema sem importar quem tem razão.

Se a maior parte dos problemas de Segurança Pública está nos 38 Municípios com mais de 500 mil habitantes, cabe às comunidades encarar o desafio posto nestas localidades. A atuação dos Conselhos Comunitários de Defesa Social no Ceará e seus equivalentes em outros estados não podem continuar esperando

somente pelos aparatos técnicos, humanos e financeiros dos organismos policiais. As Políticas Públicas de Segurança têm como protagonista a Mediação Comunitária integrada por cidadãos capacitados para atuarem com a sociedade, as forças policiais e a municipalidade. Afinal, como diria Dom Helder Câmara: A paz é fruto da Justiça. Se você quer a paz, lute por justiça.

CONCLUSÕES

As primeiras experiências dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública surgiram na década de 1980, nos estados do Paraná, Ceará, São Paulo, Espírito Santo e Minas Gerais. Sua fundamentação jurídica advém da Resolução nº 34.169/79, da ONU; dos arts. 5º, XVII, 6º e 144 da Constituição Federal de 1988; e dos arts. 53 a 61 do Código Civil. Nas suas reuniões comandadas por uma diretoria eleita, a comunidade tem direito à voz, com os participantes expondo seus problemas e recebendo instruções de como proceder para evitar a violência.

Os CCDS levam diretamente aos órgãos de Segurança Pública suas reivindicações; fiscalizam a atuação policial na comunidade; capacitam o cidadão para os programas policiais disponibilizados; e identificam os principais problemas de uma localidade. Os CCDS também fazem levantamentos de áreas críticas, sugerem metas preventivas, mediam conflitos entre integrantes da comunidade, promovem campanhas de assistência e divulgam ações educativas de proteção da comunidade.

Dentro do planejamento estratégico para determinada área, os CCDS também atuam com o Policiamento Comunitário, cabendo-lhe incorporar inúmeros conhecimentos e soluções criativas. Os desafios do Policiamento Comunitário requerem uma atualização permanente das informações para se adequar às situações do momento de cada comunidade e área. A sua eficácia será avaliada pela ausência de crime e de desordem, apoio da comunidade e realização de diversas parcerias para solução dos problemas de Segurança Pública e dos fatores incidentes da violência, criminalidade e marginalidade.

Por fim, cabe aos CCDS participarem da Mediação Comunitária, visando cambiar os padrões de comportamento dos mais diferentes cidadãos e grupos sociais, através do fortalecimento dos canais de comunicação e relacionamento em variados casos, desenvolvendo laços de solidariedade e emancipação da comunidade. Sua estruturação deve ser efetuada em locais vinculados à rede pública e social, com a gestão destes núcleos tendo um mediador capacitado na comunidade e que conheça o contexto social os problemas da realidade urbana, os códigos de linguagem dos grupos sociais e os graus de valores locais.

REFERÊNCIAS

CHESSNAIS, Jean-Claude. **O Aumento da Violência Criminal no Brasil**. In: Justitia. Nº 59 (177), jan-mar/1997. São Paulo: 1997. JORNAL DIÁRIO DO NORDESTE. Fortaleza.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. **Sociedade e Segurança Pública**. In: Revista Política Democrática, Nº08, mai/2004. Brasília: Editora Fundação Astrojildo Pereira, 2004.

MASLOW, Abraham. **Introdução à Psicologia do Ser**. Rio de Janeiro: Eldorado, 1968.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Curso Nacional de Promotor da Polícia Comunitária**. Brasília: SENASP, 2007.

SILVA, Lessandra. **Conselhos Comunitários de Defesa Social do Estado do Ceará**. In: 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania. São Paulo: Gráfica Dedone, 2003.