



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO – EA  
PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL – PDGS**

**RAIMUNDO CÉZAR MAGALHÃES DANTAS**

**GESTÃO PARTICIPATIVA E POLÍCIA COMUNITÁRIA: uma análise da participação social na gestão da polícia ostensiva da Base Comunitária de Segurança do Calabar**

Salvador - BA  
2014

**RAIMUNDO CÉZAR MAGALHÃES DANTAS**

**GESTÃO PARTICIPATIVA E POLÍCIA COMUNITÁRIA: uma análise da participação social na gestão da polícia ostensiva da Base Comunitária de Segurança do Calabar**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social.

Orientador: Prof. Dr. Deraldo Dias de Moraes Neto.

Salvador - BA  
2014

Escola de Administração - UFBA

D192 Dantas, Raimundo César Magalhães

Gestão participativa e polícia comunitária: uma análise da participação social na gestão da polícia ostensiva da Base Comunitária de Segurança do Calabar / Raimundo César Magalhães Dantas. – 2014.  
132 f.

Orientador: Prof. Dr. Deraldo Dias de Moraes Neto.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2014.

1. Relações policiais–comunidade – Estudo de casos – Salvador (BA).
2. Policiamento comunitário – Participação do cidadão - Salvador (BA).
3. Segurança pública – Participação do cidadão. 4. Comunidade urbana – Segurança pública – Salvador (BA). I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 363.2

**ATA DA DEFESA PÚBLICA DA DISSERTAÇÃO DE RAIMUNDO  
CÉZAR MAGALHÃES DANTAS DO CURSO DE MESTRADO  
INTERDISCIPLINAR E PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO  
E GESTÃO SOCIAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA.**

Aos doze dias do mês de dezembro de dois mil e catorze a Comissão Julgadora, eleita pelo Colegiado deste Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia, composta pelo **Prof. Dr. Deraldo Dias de Moraes Neto** (CIAGS/PDGS), orientador do aluno, pelos membros titulares **Profa. Dra. Elizabeth Matos Ribeiro** (UFBA), **Prof. Dr. João Apolinário da Silva** (UNIFACS) e pelo **Prof. Me. Antônio Jorge Ferreira Melo** (CORONEL RR PM/BA), se reuniu para julgar o trabalho de dissertação intitulado: **"GESTÃO PARTICIPATIVA E POLÍCIA COMUNITÁRIA: UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DA POLÍCIA OSTENSIVA DA BASE COMUNITÁRIA DE SEGURANÇA DO CALABAR"**, de autoria de **Raimundo César Magalhães Dantas**. Após a apresentação da dissertação, o mestrando foi submetido à arguição pela comissão julgadora e ao debate. Em seguida, a comissão julgadora reuniu-se para analisar e avaliar o referido trabalho, chegando à conclusão que este merece ser .....

**APROVADO**

Nada mais havendo a ser tratado, esta Comissão Julgadora encerrou a reunião da qual lavrei a presente ata, que após lida e aprovada, vai assinada por mim, orientador, pelos demais membros da comissão e pelo mestrando.

Salvador, 12 de dezembro de 2014.



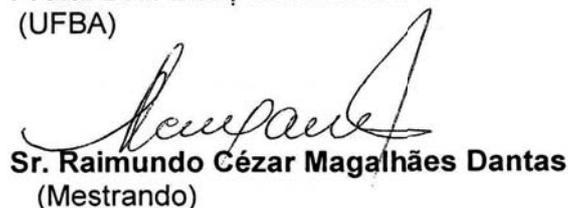
**Prof. Dr. Deraldo Dias de Moraes Neto**  
(CIAGS/PDGS - Orientador)



**Profa. Dra. Elizabeth Matos Ribeiro**  
(UFBA)



**Prof. Dr. João Apolinário da Silva**  
(UNIFACS)



**Sr. Raimundo César Magalhães Dantas**  
(Mestrando)



**Prof. Me. Antônio Jorge Ferreira Melo**  
(CORONEL RR PM/BA)

# **RAIMUNDO CÉZAR MAGALHÃES DANTAS**

## **GESTÃO PARTICIPATIVA E POLÍCIA COMUNITÁRIA: uma análise da participação social na gestão da polícia ostensiva da Base Comunitária de Segurança do Calabar**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

### **Banca Examinadora**

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Elizabeth Matos \_\_\_\_\_  
Doutora em Administração (BA)  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Prof. Dr. Deraldo Dias de Moraes Neto \_\_\_\_\_  
Doutor em Direito Público (BA)  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Prof. Dr. João Apolinário da Silva \_\_\_\_\_  
Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano (BA)  
Universidade Salvador (UNIFACS)

Prof. Ms Antônio Jorge Ferreira Melo \_\_\_\_\_  
Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social (BA)/Coronel RR PMBA  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Salvador, BA, 12 de dezembro de 2014.

À minha família, pelo ensinamento moral e exemplo, pela paciência, carinho e, mais que isso, por ser o *locus* do meu verdadeiro crescimento como ser humano.

À Deus, pela misericórdia e amor incondicionais durante toda a minha existência.

## AGRADECIMENTOS

São tantos e especiais...

Aos superiores, companheiros e colaboradores da área da segurança pública da Bahia, pelo apoio e parceria ao longo desses trinta e um anos de serviço dedicados à causa pública; especialmente, aos policiais da Base Comunitária de Segurança e moradores da comunidade do Calabar, pela atenção e acolhimento durante a pesquisa de campo.

Ao Coronel Paulo Frederico Borges Caldas, ao Tenente-coronel Roberto Vianna, ao Major Elaine Baldanza, ao Capitão Gustavo Freitas e ao 1<sup>o</sup> Tenente Juliano Almeida, todos da Coordenação de Polícia Pacificadora da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, pelo acolhimento e apoio durante a residência social, com a visita às Unidades de Polícia Pacificadora dos Morros do Borel, Santa Marta e Tabajaras.

Aos Professores e Colaboradores do CIAGS/EAUFBA, especialmente, a Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Tânia Fischer, pelo excelente trabalho, abnegação, acolhimento, dedicação e carinho, sempre dispensados a todos nós.

Às Prof<sup>as</sup> Lígia Jacobsen, do Programa de Residência Social do PDGS/UFBA, e Marcela Ferreira, Secretária do CIAGS/UFBA, pelo carinho, atenção e disponibilidade, durante o curso e residência social.

Ao Prof .Dr. Deraldo Dias de Moraes Neto, pela orientação persistente e qualificada em prol da conclusão exitosa do curso, bem assim às Prof<sup>as</sup> Dr<sup>a</sup> Rosana Boullosa e Claudiani Waiandt, do PDGS/CIAGS e ao Prof. Dr. Valci Vieira, da UNEB/Teixeira de Freitas, pelas contribuições à pesquisa, fundamentais para a sua concretização.

Ao Prof. Dr. Rodrigo Muñoz, da EAFIT, e à Prof<sup>a</sup> Ms Maria Edith Morales Mosquera, da Universidad de Antioquia, pelo apoio e acolhimento durante residência social em Medellín/Colômbia.

Aos Colegas do Mestrado do PDGS/CIAGS, turma 5, pela amizade, pelo companheirismo, acolhimento nesse maravilhoso período de convivência (2012-2014), sempre repleto de muita alegria pelo compartilhar do conhecimento.

“Para que a participação seja possível e eficaz, é preciso que se acelerem os progressos já feitos, que as organizações passem de um modelo rígido, burocrático, limitante, a um modelo mais flexível e mais tolerante, baseado na mobilidade, na concorrência e na negociação” (CROZIER, 1983, p. 69).

DANTAS, Raimundo C. M. **Gestão participativa e Polícia Comunitária**: uma análise da participação social na gestão da polícia ostensiva da Base Comunitária de Segurança do Calabar (Dissertação) Mestrado em Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia. 131 f. Salvador, BA, 2014.

## RESUMO

O presente trabalho trata da Gestão Participativa e Polícia Comunitária – uma análise da participação social na gestão da polícia ostensiva da Base Comunitária de Segurança do Calabar. Objetivou discutir como o conceito de participação social emerge desse instrumento de política pública de segurança na comunidade do Calabar, a partir das práticas e discursos dos moradores e policiais. Para tal estudo de caso, realizou-se pesquisa de campo (questionário *online*) e residência social mapeando aproximações, sobreposições, vazios, contradições em torno da participação social, como princípio constitucional organizativo e norteador das políticas públicas, tendo como matriz de análise o perfil da participação e o processo de construção do interesse coletivo. Verificou-se que os moradores do Calabar não participam da gestão da polícia ostensiva, apesar dos policiais considerarem altamente participativa a gestão da base comunitária de segurança. Os moradores vêm-na como forma de controle e colaboração sem necessariamente se sentirem movidos a participar. Os dados apresentados na pesquisa realizada evidenciaram que na comunidade do Calabar e na gestão da BCS é estimulada a participação de cidadãos a título individual e voluntário, e que há limites no processo de institucionalização da participação social na gestão da BCS, pois se verificou a existência de processos consultivos ao invés de deliberativos, além da falta de informações e esclarecimentos sobre a estrutura de gestão da segurança local.

**Palavras-chave:** Gestão social. Participação social. Gestão participativa. Polícia comunitária. Segurança pública.

DANTAS, Raimundo C. M. **Participatory management and community police: an analysis of social participation in the management of the police community base of ostensible safety of Calabar** (dissertation) masters in development and social management of the Federal University of Bahia. 131 f. Salvador, BA, 2014.

## **ABSTRACT**

The present work deals with the participatory management and Community Police – an analysis of the social participation in the management of the Police Community Base of ostensible safety of Calabar. Aimed to discuss how the concept of social participation emerges from this public policy instrument of security in the community of Calabar, from the practices and discourses of the residents and police. For this case study, field research was carried out (online questionnaire) and social residence mapping approaches, overlaps, gaps, inconsistencies around social participation, as constitutional principle guiding organizational and public policy analysis matrix, as the profile of the participation and the process of construction of the collective interest. It was found that the residents of Calabar did not participate in the management of the police, despite the ostensible cops consider highly participatory community-based management of security. The residents have come in as a form of control and collaboration without necessarily feel moved to participate. The data presented in the survey conducted showed that in the community of Calabar and in managing the BCS is stimulated the participation of individual citizens and voluntary and that there are limits in the process of institutionalization of social participation in the management of the BCS, because if there was consultative rather than deliberative processes, in addition to the lack of information and clarifications about the site safety management structure.

**Keywords:** Social management. Social participation. Participatory management. Community policing. Public safety.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Prédio da Associação de Moradores onde está instalada a BCS do Calabar .....	47
Figura 2 – Foto área do Calabar .....	51
Figura 3 – Panfleto de divulgação do programa.....	90

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Morador do Calabar – Gênero .....	58
Gráfico 2 – Morador do Calabar - Cor (raça) .....	59
Gráfico 3 – Morador do Calabar - Escolaridade .....	59
Gráfico 4 – Morador do Calabar - Faixa etária (idade) .....	60
Gráfico 5 – Morador do Calabar - Renda familiar mensal (média) .....	60
Gráfico 6 – Morador do Calabar – Tempo que mora no Calabar .....	61
Gráfico 7 – Morador do Calabar - O que entende como participação social .....	62
Gráfico 8 – Morador do Calabar - Interesse e participação nas questões que envolvem a segurança pública no bairro .....	63
Gráfico 9 – Morador do Calabar - Se a Base Comunitária de Segurança do Calabar possui dispositivos ou mecanismos para estimular a participação social .....	63
Gráfico 10 – Morador do Calabar - Em que medida os moradores do Calabar se sentem "movidos" a participar das ações e atividades da Base Comunitária de Segurança .....	64
Gráfico 11 – Morador do Calabar - A participação em reuniões com integrantes da BCS .....	64
Gráfico 12 – Morador do Calabar - Desigualdades que subsistem na participação .....	65
Gráfico 13 – Morador do Calabar - A gestão da BCS leva em consideração que tipo de diferenças entre os cidadãos no planejamento e execução do policiamento .....	65
Gráfico 14 – Morador do Calabar - Formas de realizar críticas, denúncias sobre o policiamento realizado pelos policiais da BCS .....	66
Gráfico 15 – Morador do Calabar - Em que medida as demandas da comunidade do Calabar encaminhadas pelos canais de participação para a BCS são consideradas na gestão do policiamento .....	66
Gráfico 16 – Morador do Calabar - Nos espaços de participação em que se discute as ações de policiamento da BCS, você percebe a prevalência de qual interesse? .....	67
Gráfico 17 – Morador do Calabar - Nas oportunidades em que a participação social é estimulada pela BCS, que objetivo você percebe dessa medida? .....	67
Gráfico 18 – Morador do Calabar - Você considera participativa a gestão do policiamento da BCS do Calabar, ou seja, o comando ouve a comunidade no planejamento e execução das ações preventivas? .....	68
Gráfico 19 – Morador do Calabar - Em que medida você considera a participação da comunidade do Calabar, em relação à segurança, antes e depois da implantação da Base Comunitária de Segurança? .....	69

Gráfico 20 – Morador do Calabar - Você considera que a participação da comunidade na gestão das atividades da BCS pode auxiliar no controle e prevenção dos índices de violência e criminalidade no Calabar e na atuação mais eficiente do policiamento? .....	69
Gráfico 21 – Morador do Calabar - O que você considera necessário para que a participação popular seja mais efetiva no campo da segurança pública? .....	70
Gráfico 22 – Policial da BCS - Gênero .....	71
Gráfico 23 – Policial da BCS - Cor (raça) .....	71
Gráfico 24 – Policial da BCS - Escolaridade .....	72
Gráfico 25 – Policial da BCS - Faixa etária (idade) .....	72
Gráfico 26 – Policial da BCS - Grau hierárquico .....	73
Gráfico 27 – Policial da BCS - Tempo de serviço na Corporação .....	73
Gráfico 28 – Policial da BCS - O que você entende como participação social? ....	74
Gráfico 29 – Policial da BCS - Você se interessa e participa das questões que envolvem a segurança pública no bairro? .....	74
Gráfico 30 – Policial da BCS - A Base Comunitária de Segurança do Calabar possui dispositivos ou mecanismos para estimular a participação social? .....	75
Gráfico 31 – Policia da BCS - Em que medida os moradores do Calabar se sentem "movidos" a participar das ações e atividades da Base Comunitária de Segurança? .....	75
Gráfico 32 – Policia da BCS - A participação em reuniões com moradores do bairro é: .....	76
Gráfico 33 – Policia da BCS - Que desigualdades subsistem na participação? ....	76
Gráfico 34 – Policia da BCS - Você considera que a gestão da BCS leva em consideração que tipo de diferenças entre os cidadãos no planejamento e execução do policiamento? .....	77
Gráfico 35 – Policia da BCS - Existem formas de realizar críticas, sugestões e denúncias sobre o policiamento realizado pelos policiais da BCS? .....	77
Gráfico 36 – Policia da BCS - Em que medida você percebe que as demandas da comunidade do Calabar encaminhadas pelos canais de participação para a BCS são consideradas na gestão do policiamento? .....	78
Gráfico 37 – Policia da BCS - Nos espaços de participação em que se discute as ações de policiamento da BCS, você percebe a prevalência de qual interesse	
Gráfico 38 – Policia da BCS - Nas oportunidades em que a participação social é estimulada pela BCS, que objetivo você percebe dessa medida? .....	78

Gráfico 38 – Policial da BCS - Nas oportunidades em que a participação social é estimulada pela BCS, que objetivo você percebe dessa medida? .....	79
Gráfico 39 – Policia da BCS - Você considera participativa a gestão do policiamento da BCS do Calabar, ou seja, o comando ouve a comunidade no planejamento e execução das ações preventivas? .....	79
Gráfico 40 – Policia da BCS - Em que medida você considera a participação da comunidade do Calabar, em relação à segurança, antes e depois da implantação da Base Comunitária de Segurança? .....	80
Gráfico 41 – Policia da BCS - Você considera que a participação da comunidade na gestão das atividades da BCS pode auxiliar no controle e prevenção dos índices de violência e criminalidade no Calabar e na atuação mais eficiente do policiamento? .....	81
Gráfico 42 – Policia da BCS - O que você considera necessário para que a participação popular seja mais efetiva no campo da segurança pública? .....	82

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de respostas por grau hierárquico – policial .....	56
Tabela 2 – Quantidade de respostas por gênero - morador .....	57
Tabela 3 – Relação Metodológica .....	84

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BCS	Base Comunitária de Segurança
BPM	Batalhão de Polícia Militar
CF	Constituição Federal
CFRB	Constituição da República Federativa do Brasil
CG	Comando-Geral
CIAGS	Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social
CIPM	Companhia Independente de Polícia Militar
Cmt	Comandante
Conasp	Conselho Nacional de Segurança Pública
CONSEG	Conferência Nacional de Segurança Pública
Conseg	Conselho de Segurança
COPPM	Comando de Operações Policiais Militares
CPCom	Coordenação de Policiamento Comunitário
CPP	Coordenação de Polícia Pacificadora
CVLI	Crimes violentos letais intencionais
CVP	Crimes violentos contra o patrimônio
EAFIT	Escuela de Administración y Finanzas el Instituto Tecnológico
EAUFBA	Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia
MJ	Ministério da Justiça
PDGS	Programa de Desenvolvimento e Gestão Social
PLANESP	Plano Estadual de Segurança Pública
PMBA	Polícia Militar da Bahia
PMERJ	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PPCid	Projeto Polícia-Cidadã
PPV	Pacto Pela Vida
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
RS	Residência Social
SDS	Sistema de Defesa Social
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SSP	Secretaria da Segurança Pública
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2 GESTÃO PARTICIPATIVA E POLÍCIA COMUNITÁRIA.....</b>	<b>20</b>
2.1 GESTÃO PARTICIPATIVA.....	22
2.1.1 Conceito de participação.....	24
2.1.2 Gestão participativa no campo Segurança Pública.....	28
2.2 POLÍCIA COMUNITÁRIA.....	31
2.2.1 Polícia comunitária - a experiência estrangeira.....	37
2.2.2 Polícia comunitária - a experiência brasileira.....	38
2.2.3 A polícia comunitária na Bahia.....	39
2.2.3.1 O policiamento ostensivo integrado.....	39
2.2.3.2 O Programa Polícia Cidadã.....	40
2.2.3.3 As Bases Comunitárias de Segurança.....	43
2.2.4 A Base Comunitária de Segurança do Calabar.....	46
<b>3 A PESQUISA E SUA METODOLOGIA.....</b>	<b>53</b>
<b>4 RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO E RESIDÊNCIA SOCIAL.....</b>	<b>83</b>
4.1 A RESIDÊNCIA SOCIAL NA COLÔMBIA E NO BRASIL .....	87
4.1.1 A experiência na cidade de Medellin.....	88
4.1.2 A experiência no Rio de Janeiro.....	91
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>95</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>98</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>103</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>113</b>

# 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata da Gestão Participativa e Polícia Comunitária – uma análise da participação social na gestão da polícia ostensiva<sup>1</sup> da Base Comunitária de Segurança<sup>2</sup> do Calabar.

O estudo sobre a gestão participativa e a polícia comunitária é primordial para compreender como os processos participativos na gestão da segurança pública estão sendo desenvolvidos pelos sistemas estaduais de defesa social<sup>3</sup>.

De acordo com o princípio constitucional da participação social nas políticas públicas, inclusive nas de segurança, existe a necessidade de que as pessoas das comunidades estejam envolvidas desde a formulação até a execução e avaliação das ações e atividades em prol da segurança pública. É neste recente campo de estudo<sup>4</sup> que a pesquisa pretende imergir, a partir da experiência da comunidade do Calabar.

Ocorre que, desde os anos 1990, disseminou-se a prática da polícia comunitária, entendida como uma prática da polícia ostensiva, com viés comunitário e participativo, promovida pelas Polícias Militares dos Estados brasileiros, o que se verificou na capital do Estado da Bahia, onde foi realizada a pesquisa de campo, justamente por lá funcionar a 1ª Base Comunitária de Segurança (BCS) instalada no bairro do Calabar.

Ante o exposto, a questão que se desejou responder com esta pesquisa foi: de que forma o conceito de participação social se reflete na gestão da polícia ostensiva da Base Comunitária de Segurança do Calabar?

---

<sup>1</sup> Polícia ostensiva é a atividade atribuída às Polícias Militares pela Constituição Federal (BRASIL, 1988, art.144, §5º) em cujo exercício o agente do Estado seja identificado de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura (BRASIL, 1983).

<sup>2</sup> Bases Comunitárias de Segurança – BCS se constituem estruturas celulares dedicadas à polícia ostensiva, tendo por princípios a proximidade e a integração com a comunidade (BAHIA, 2012).

<sup>3</sup> Defesa social inclui, entre outras atividades, a prestação de serviços de segurança pública e de defesa civil.

<sup>4</sup> O Ministério da Educação e Cultura (MEC) criou em 1999, a área multidisciplinar de pesquisa e programas acadêmicos com foco em questões complexas, abrigando os cursos que têm como campo de estudo a segurança pública, até então não reconhecidos. Essa área (hoje chamada interdisciplinar), desde a sua criação vem apresentando a maior taxa de crescimento junto a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) do MEC.

Parte-se do pressuposto básico de que a participação social é um princípio organizativo necessário na execução de políticas públicas em escala local e, nesta pesquisa, a hipótese primária é que a comunidade foi agente proativo para que a prática da polícia comunitária fosse implantada no bairro Calabar, antes permeado pela violência e hoje transformado pela participação da comunidade para a instalação e atuação da 1ª Base Comunitária de Segurança da Bahia, em 2011. Como hipóteses consequentes tem-se que essa ação implicou na edição da Lei nº 12357/2011, que instituiu o Sistema de Defesa Social (SDS), o Programa Pacto pela Vida (PPV) e as BCS, criando um comitê de governança e adotando como diretriz a realização de consultas públicas e a utilização de outros meios que garantam a efetiva *participação popular*<sup>5</sup> na política pública de defesa social. Regulamentadas no âmbito da Polícia Militar através da Portaria nº 106-CG/12, as Bases Comunitárias de Segurança assumem o modelo conhecido como *koban*, tendo como princípios a proximidade e a integração com a comunidade. No entanto, no âmbito da comunidade do Calabar, esses princípios devem ser analisados criticamente quanto ao perfil da participação e ao processo de construção do interesse coletivo<sup>6</sup>.

Assim, o objetivo geral deste trabalho foi avaliar como o conceito de participação social se reflete na gestão da polícia ostensiva da Base Comunitária de Segurança (BCS) do Calabar, a partir das normas (leis, decretos, portarias), práticas e discursos dos principais atores (moradores e policiais) desse instrumento de política pública de segurança.

Os objetivos específicos foram: elencar os principais pontos de convergência e divergência entre os conceitos de participação e de polícia comunitária; adaptar matriz de análise com os principais aspectos, dimensões e implicações do conceito de participação social no âmbito da polícia comunitária; mapear a compreensão de moradores do bairro e de policiais que trabalham na BCS do Calabar sobre o tema; e, analisar os resultados encontrados no mapeamento dos discursos à luz da matriz.

Justifica-se a pesquisa pela ausência de estudos, tanto no campo institucional quanto acadêmico, orientada para a perspectiva enfocada. Acrescente-se que o pesquisador<sup>7</sup> tem experiência na gestão da polícia ostensiva. Bem assim se justifica

---

<sup>5</sup> Expressão sinônima de participação social.

<sup>6</sup> A pesquisa se apropria do roteiro analítico de questões no campo da participação social proposto por Milani (2005).

<sup>7</sup> Ingressou na PMBA em 1983, estando hoje no posto de major; exerceu funções a nível técnico, tático e estratégico na capital do Estado (1985-1998) e no Extremo Sul baiano (1998-atual); espe-

a escolha da BCS do Calabar: primeiro, por ser a pioneira ação de implantação da prática da polícia comunitária na Bahia, no modelo *koban*<sup>8</sup>; segundo, por ter realizado uma análise psicossocial da comunidade do Calabar, durante atividade do mestrado na disciplina *Indivíduo e Contemporaneidade*<sup>9</sup>, oportunidade em que os policiais e a comunidade daquele bairro registraram depoimentos muito ricos sobre aquele lugar o que indicou a real possibilidade de existirem processos participativos na gestão da polícia ostensiva.

Assim, pretendeu-se se apropriar dos conceitos e estudos teóricos ainda em construção sobre os temas em evidência, conjugando-os com uma metodologia exploratória (estudo de caso) na Base Comunitária de Segurança do Calabar.

Ainda no que diz respeito aos procedimentos metodológicos empregados no desenvolvimento deste trabalho, adotou-se o método dedutivo. Quanto aos objetivos pretendidos, a pesquisa foi de caráter descritivo. Quanto ao momento da coleta de dados, trata-se de um estudo transversal. No tocante à manipulação de variáveis, a pesquisa foi não experimental, já que os fatos foram observados em seu ambiente natural e posteriormente analisados.

No que tange aos procedimentos de coleta e análise de dados foram utilizados: a pesquisa bibliográfica, consultando-se documentos, normas, livros, trabalhos acadêmicos e artigos eletrônicos que abordam a temática em estudo e a pesquisa de campo; aplicação de *survey* a partir da matriz de análise e quadro resumo e, na residência social; a observação participante de práticas de organizações com experiências similares de polícia ostensiva comunitária.

O local da pesquisa de campo se limitou ao bairro do Calabar, onde está instalada a 1ª Base Comunitária de Segurança (BCS). O universo da pesquisa compõe-se de 74 (setenta e quatro) policiais que trabalham na polícia ostensiva, correspondente ao efetivo atual da BCS em estudo, bem como de 6.484<sup>10</sup> moradores do bairro Calabar, território de responsabilidade desta base. Desse universo, foi selecionada

---

cializou-se em gestão da segurança pública (Uneb/2002) e gestão estratégica em segurança pública (Uneb/2010); bacharel em direito (UCSal/1994); comandou de 2007 a 2011, a 43ª Companhia Independente de Polícia Militar, responsável pela polícia ostensiva nos municípios de Itamaraju, Prado e Jucuruçu.

<sup>8</sup> De origem japonesa e em prática na Polícia Militar de São Paulo (BRANDÃO et al, 2009).

<sup>9</sup> Disciplina ministrada pelas Professoras Doutoradas Sônia Gondim e Elizabeth Matos, do PDGS/CIAGS/UFBA.

<sup>10</sup> População residente no bairro, segundo o Serviço de Informação Municipal (SIM) de Salvador, disponível em <http://www.sim.salvador.ba.gov.br/indicadores/index.php>.

uma amostra de 44 (quarenta e quatro) policiais e 106 (cento e seis) moradores, conforme cálculo amostral constante da metodologia.

O instrumento utilizado para a coleta de dados foi o survey estruturado com questões fechadas (Apêndice A e B). Os dados obtidos a partir desses questionários foram adequados aos parâmetros de uma abordagem quantitativa e, portanto, representados por intermédio de gráficos e matriz de análise elaborada a partir dos objetivos propostos.

Quanto à estrutura do trabalho, foram desenvolvidos três capítulos. No primeiro capítulo buscou-se apresentar os conceitos de gestão participativa, participação e polícia comunitária. Assim, nesse capítulo, considerando a orientação de Moraes Neto<sup>11</sup>, sobre a perspectiva biopolítica do poder, sobressaiu-se a imbricada relação da natureza institucional da polícia com o estado de exceção<sup>12</sup>, inserindo-se noções básicas sobre esse conceito, sem intenção de aprofundá-lo, mas muito útil para a compreensão da complexidade da natureza da polícia, enquanto instituição social. Além dessa contribuição, firmou-se necessária, a contextualização da gestão participativa e da participação a partir de uma visão da gestão social, num diálogo entre as interfaces e delimitações das duas temáticas com o conceito de polícia comunitária, extensivamente apresentada nesse capítulo.

No segundo capítulo se esclarecem os procedimentos metodológicos da pesquisa empírica, apresentando-se os dados recepcionados a partir dos instrumentos aplicados.

No terceiro capítulo, os resultados da pesquisa de campo e da residência social<sup>13</sup> são apresentados e analisados em confronto com os referenciais teóricos e mapeamento do conteúdo dos dados colhidos (aproximações, sobreposições, vazios, contradições e outros). Traz-se, inclusive, a análise das observações e experiên-

---

<sup>11</sup> Moraes Neto, Deraldo Dias de. Doutor em Direito Público e Mestre em Direito Econômico pela Universidade Federal da Bahia. Atualmente é professor concursado de Direito Civil, Econômico, Empresarial e Projeto de Pesquisa em Direito da Universidade Católica do Salvador e professor convidado do Centro Interdisciplinar em Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS) da Universidade Federal da Bahia, onde ministra a disciplina Marcos Regulatórios e Gestão Social no PDGS (Mestrado).

<sup>12</sup> Conforme a cátedra do professor italiano Giorgio Agamben, constante no referencial teórico.

<sup>13</sup> É uma tecnologia social que se configura como um tipo especial de atividade curricular de aprendizagem prático-reflexiva desenvolvida no âmbito do PDGS/CIAGS/UFBA, desde 2001. Propõe a imersão em contextos sócio-práticos relacionados com o campo da gestão e desenvolvimento social de territórios e os temas de pesquisa acolhidos pelo programa.

cias da residência social, realizada em Medellín, na Colômbia e no Rio de Janeiro<sup>14</sup>. Essas cidades têm em comum a intervenção aplicada do Estado para controlar altos índices de violência e taxas significativas de crimes contra a vida, ligadas principalmente ao tráfico ilegal de drogas. Nesses territórios, comunidades viviam sob o domínio do crime e partir de uma decisão estratégica com a participação social houve a retomada de índices aceitáveis da violência nas áreas considerados “críticas”, mesmo critério adotado na Bahia, para criação das Bases Comunitárias de Segurança.

Por fim, nas considerações finais, faz-se uma síntese das constatações às quais se chegou por meio da pesquisa no ensejo de que os processos participativos no campo da segurança pública sejam mais efetivos.

---

<sup>14</sup> Cidade onde foram criadas as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), consideradas também como um modelo de polícia comunitária.

## 2 GESTÃO PARTICIPATIVA E POLÍCIA COMUNITÁRIA

Inicialmente, é prudente esclarecer que esta pesquisa pretende dialogar com a temática em construção, como é a gestão participativa e a polícia comunitária. A polícia, enquanto instituição social, tem sido objeto de estudo ao longo da história. Na contemporaneidade, assume relevância incomum enquanto organização, por ser instrumento de controle social exercido pelo Estado.

A partir da redemocratização consagrada na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, o Estado brasileiro foi reestruturado e assumiu, dentre outros princípios, o da participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas, inclusive no campo da segurança pública.

Nessa nova configuração do Estado, a segurança pública é prescrita como um “dever do estado” e “direito e responsabilidade de todos”, conforme o artigo 144 da CFRB (BRASIL, 1988) sendo “exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Para tanto, o mesmo artigo, taxativamente, enumera as organizações policiais a nível federal e estadual responsáveis pela segurança pública.

É pertinente, neste ponto, evidenciar algumas características da estrutura da segurança pública, visto que podem ser consideradas inibidoras ou mesmo como entrave ao estabelecimento de processos participativos. Esclarece-se, pois, que o sistema policial brasileiro é descentralizado em face do controle das polícias estaduais (militar e civil) serem independente em cada unidade federativa, conforme atribuições previstas nas constituições federal e estadual e nas leis orgânicas estaduais, enquanto o controle das polícias federais (judiciária, rodoviária e ferroviária) é da União. Por outro lado, esse sistema é multiplamente descoordenado em face de não haver a distribuição de competência pela delimitação geográfica, ou seja, mais de uma organização policial tem autoridade sobre o mesmo território. Outra característica do modelo policial brasileiro é o fato de que a ação policial de preservação da ordem pública é bipartida, ou seja, a prevenção e a repressão das infrações penais cabem a duas polícias distintas: aquela que atua ostensivamente na prevenção até a ocorrência do fato delituoso (polícias militares estaduais, polícia rodoviária federal e polícias ferroviária federal); e outra que atua após a ocorrência do fato delituoso, na apuração de sua materialidade e autoria (polícia federal e polícias civis estaduais).

Ressalte-se, ainda, o fato de serem as polícias militares instituídas como “forças auxiliares e reservas do Exército” (BRASIL, 1988, art. 144, § 6º), e como tais, serem regidas por leis e regulamentos militares, e rígido código de ética, à semelhança da força armada terrestre, a despeito de serem organizações com atribuições diferentes, haja vista que, enquanto uma é responsável pela segurança externa do país em situação de guerra (estado de exceção), com o uso de estratégias militares, a outra é responsável pela segurança pública (interna) em situação de “paz”, com o uso de estratégias policiais (polícia ostensiva), de natureza democrática.

Em face de tais considerações e do texto constitucional, sobressai-se a necessidade de compreender o que vem a ser “segurança pública” e “ordem pública”. Moreira Neto (apud BRANDÃO et al, 2009, p. 207) conceitua segurança pública como “o conjunto de processos políticos e jurídicos, destinados a garantir a ordem pública, sendo esta objeto daquela” e acrescenta que a ordem pública “é a disposição pacífica e harmoniosa da convivência pública, conforme os princípios éticos vigentes na sociedade”

Entendida também como um “conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum” (BRASIL, 1983)<sup>15</sup>, a ordem pública existe quando estão garantidos os direitos individuais e sociais, o regular funcionamento dos serviços públicos, a moralidade pública e a estabilidade das instituições. Segundo Brandão et al. (2009), envolve uma situação de normalidade, pacificidade, tranquilidade e salubridade que o Estado deve assegurar a toda a sociedade, consoante às normas jurídicas legalmente estabelecidas, ou seja, quando todas as condições favoráveis à vida, aos direitos e às responsabilidades dos cidadãos estão presentes e em harmonia com o meio ambiente.

O Estado, por intermédio da administração pública, necessita de instrumentos para garantir a preservação da ordem e o bem-estar social, sendo-lhe inerente a faculdade de condicionar e restringir o uso, o gozo de bens, de atividades e de direitos individuais, em benefício da coletividade e da própria administração, o que autores

---

<sup>15</sup> Norma federal que regula as polícias militares no país e que estabelece conceitos de termos e expressões bem avançados para a época de sua edição e que continuam em vigência e alinhados com o ordenamento jurídico pós CFRB/88.

como Lazzarini, Cretella Júnior, Meirelles, Bandeira de Mello entre outros, citados por Brandão et al (2009), entendem constituir-se o poder de polícia. Nesse sentido, a polícia é uma das organizações estatais que materializa e exterioriza esse poder.

Diante dessa complexidade das atribuições da polícia, é importante trazer a lume digressões sobre a natureza do poder de polícia por ela exercido, o qual, numa perspectiva do biopoder, se confunde com o poder do próprio Estado, enquanto soberano. Conforme Agamben (1996, p. 1) assinala:

Se o soberano é, com efeito, aquele que, proclamando o estado de exceção e suspendendo a validade da lei, marca o ponto de indistinção entre violência e direito, a polícia, por assim dizer, move-se sempre em similar “estado de exceção”. As razões de “ordem pública” e de “segurança”, sobre as quais ela deve decidir em cada caso, configuram uma zona de indistinção entre violência e direito perfeitamente simétrica àquela da soberania.

Agamben (2008) traz a noção de que o soberano é inseparável da sua condição original de “exceção”, que funciona como um dispositivo de captura entre o direito e a vida sob a decisão do poder soberano, em cuja realidade a ordem jurídica suspensa se torna a regra, e não mais o conteúdo da lei passa a ser preponderante, mas, sim, a decisão como pura “força de lei”, sem lei.

Em “Polizia Sovrana”, Agamben (1996, p. 1) assevera:

O fato é que a polícia, de maneira contrária à opinião comum, que vê nela uma mera função administrativa de execução do direito, é talvez o lugar em que se exponha com mais clareza a proximidade e quase a troca constitutiva entre violência e direito que caracteriza a imagem do soberano.

Para Agamben (2008), a soberania significa sempre a exposição da vida à violência, conseqüentemente ao poder da morte; e o exercício do poder soberano implica em um jogo de inclusão e exclusão, característico do estado de exceção que é intrínseco a todo exercício de soberania. O referido pensador italiano dedica-se ao estudo do biopoder, buscando desconstruir as noções modernas de poder e reconstruí-las abandonando a abordagem tradicionalista que leva em conta apenas análises jurídicas e institucionais.

## 2.1 GESTÃO PARTICIPATIVA

Na delimitação do tema, verifica-se que o seu trilhar se circunscreve no âmbito da Administração. Administrar é para Clegg, Kornberger e Pitsis (2011, p. 41) uma

prática funcional e relacional que envolve realizar coisas. O autor acrescenta o que vem a ser gestão:

A gestão é o processo de comunicação, coordenação e execução de ações para o alcance dos objetivos organizacionais, simultaneamente ao gerenciamento da relação com *stakeholders*<sup>16</sup> tecnologias e outros artefatos, tanto dentro da própria organização, quanto entre as organizações (CLEGG; KORNBERGER; PITSIS, 2011, p. 41).

É muito interessante esse conceito por entender gestão como processo que significa um “percurso”, “caminhar para frente”, de forma relacional, para o alcance dos objetivos organizacionais.

Dagnino (2008, p. 102), por seu turno, declara que a administração geral, contemporaneamente, entende administrar como

[...] dirigir uma organização (grupo de indivíduos com um objetivo comum, associado mediante uma entidade pública ou privado) utilizando técnicas de gestão para que alcance seus objetivos de forma eficiente, eficaz e com responsabilidade social e ambiental.

Esse autor assevera que as teorias da administração podem ser classificadas em várias correntes ou abordagens associadas a uma maneira específica de encarar a tarefa e as características do trabalho de *administração* de organizações. Em seu artigo publicado na Revista Brasileira de Administração Política (EAUFBA)<sup>17</sup> aborda criticamente a formação de gestores públicos e, a partir da projeção das relações entre o privado e o público que se manifestam no plano da gestão, propõe a formulação de estratégias de um Estado, “capaz de administrar um estilo de desenvolvimento socialmente justo, ambientalmente sustentável e que transcenda a democracia representativa”.

Tem-se como pertinente a sua inserção no referencial teórico desta pesquisa, considerando que a temática polícia comunitária se relaciona de perto com a proposição de Dagnino (2008), ao abordar a necessidade das organizações governamentais e sociais irem além da representatividade, num país aonde esse modelo de democracia vem se reformulando para sua face mais participativa, fundamento também perseguido por essa prática de polícia ostensiva no campo da segurança pública.

<sup>16</sup>O termo *stakeholder*, criado pelo filósofo Robert Edward Freeman, significa uma pessoa ou um grupo, que legitima as ações de uma organização e que tem um papel direto ou indireto na gestão e resultados dessa mesma organização (CLEGG; KORNBERGER; PITSIS, 2011).

<sup>17</sup>Gestão social e gestão pública: interfaces, delimitações e uma proposta.

Luck (2011, p. 21) aduz que uma forma de conceituar a gestão é vê-la como um processo de mobilização da competência e da energia de pessoas coletivamente organizadas para que promovam os objetivos de sua unidade de trabalho. Conclui a autora que o conceito de gestão já pressupõe, em si, a ideia de participação, ou seja, do trabalho associado e cooperativo de pessoas na análise de situações, na tomada de decisão sobre seu encaminhamento e na ação sobre elas, em conjunto, a partir dos objetivos organizacionais entendidos e abraçados por todos.

Desta forma, gestão é um conceito que traz em si implícito o caráter participativo. Em vista disso, a expressão “gestão participativa”, de certa forma, é redundante, no entanto, uma redundância útil, no sentido de reforçar uma das dimensões mais importantes da gestão, a participação.

### **2.1.1 Conceito de participação**

O conceito de participação tem uma longa trajetória. Segundo Vasconcelos Sobrinho e Vasconcellos (2012), no Brasil, remonta às décadas de 1940 e 1950 quando a participação era discutida no âmbito da participação política, como um direito dos cidadãos para fazer prevalecer seus interesses por meio de seus representantes políticos. Conforme os autores, o voto, o direito de participar em campanhas políticas e em partidos políticos eram vistos como os principais instrumentos de expressão da população. Com o governo militar, o conceito de participação não se expande, visto que fora limitado pelo sistema ditatorial, levando a sociedade civil se manifestar para reivindicar a redemocratização. Na década de 1970, as agências de desenvolvimento e financiadores internacionais introduzem o conceito de participação como condição fundamental para obter informações das comunidades para os projetos de intervenção econômica e social. Segundo os autores, a conotação da participação era instrumentalista e apropriada pelo Estado e órgãos nacionais e internacionais de desenvolvimento.

As ONGs<sup>18</sup> assumem o conceito de participação na década de 1980, buscando trabalhar em âmbito comunitário os projetos de intervenção econômica e social em plano local, cujo alvo era aliviar a pobreza das populações não assistidas pelo Estado (VASCONCELOS SOBRINHO; VASCONCELLOS, 2012). Prosseguem os

---

<sup>18</sup> Organizações não-governamentais.

autores afirmando que, sob a perspectiva freiriana, a participação assumiria o caráter instrumentalista e transformador a partir da educação popular e do fortalecimento dos movimentos sociais e outros grupos sociais organizados.

A CFRB de 1988 erigiu na agenda das políticas públicas a participação social e esta se tornou, nos anos 1990, um dos princípios organizativos, aclamado por agências nacionais e internacionais, nos processos de formulação de políticas públicas e de deliberação democrática em escala local. O texto constitucional estimula a participação popular na tomada de decisões sobre políticas públicas, como no caso do princípio de cooperação com associações e movimentos sociais no planejamento municipal, no artigo 29, ou de participação direta da população na gestão administrativa da saúde, previdência, assistência social, educação e criança e adolescente, nos artigos 194, 198, 204, 206 e 227 (BRASIL, 1988).

A participação social passa a fazer parte da noção de governança, esta ligada à ideia de gestão do desenvolvimento, compartilhada entre o Estado e sociedade civil, segundo Vasconcelos Sobrinho e Vasconcellos (2012). A participação assume o caráter primário de direito do cidadão na definição das políticas públicas, programas e projetos de governo que afetam direta e/ou indiretamente suas vidas.

A participação social, também conhecida como dos *cidadãos*, *popular*, *democrática*, *comunitária*, entre os muitos termos atualmente utilizados para referir-se à prática de inclusão dos cidadãos e das organizações da sociedade civil no processo decisório de algumas políticas públicas, foi guindada a princípio político-administrativo, segundo Milani (2008).

Esse mesmo autor leciona que a participação social cidadã é aquela que configura formas de intervenção individual e coletiva, que supõem redes de interação variadas e complexas, determinadas (proveniente da 'qualidade' da cidadania) por relações entre pessoas, grupos e instituições com o Estado.

Ainda segundo Milani (2008), são inúmeras as experiências de participação social na América Latina e na Europa e, algumas delas, remetem a um processo de construção da cidadania e à promoção do protagonismo autônomo da sociedade civil, ao passo que outras são iniciativas do poder público no âmbito das políticas de descentralização e modernização do Estado. Há, entretanto, um componente primordial nesse processo; "não se pode pensar tais experiências sem relacioná-las com as histórias políticas nacionais, a tradição cívica local, a cultura política e as

estruturas de desigualdade socioeconômica de cada contexto” (MILANI, 2008, p. 561).

Segundo Lima et al. (2012), a literatura sobre participação social produzida no campo das ciências sociais pode ser dividida em três principais etapas. A primeira, que identificava a participação como um valor em si, era constituída por um rol de autores que analisava os processos participativos ainda em vias de se institucionalizarem, demarcando uma contraposição à noção de gestão pública burocrática e “impenetrável” pela sociedade civil. A segunda etapa, já em um contexto de instituições participativas mais bem consolidadas, acaba por revelar os principais limites desse processo de institucionalização na gestão pública, tais como: excessivo poder de agenda do governo em relação à sociedade civil; presença de linguagem demasiadamente técnica nas reuniões, com a exclusão de alguns setores sociais do pleno engajamento nos processos deliberativos; ou colonização de ambientes e processos deliberativos por participantes de ofício (SILVA; DEBONI apud LIMA et al., 2012). Já a terceira etapa desta literatura busca analisar o alcance real dessas instituições, ao tentar entender se e em que condições as instituições participativas produzem resultados positivos (PIRES; VAZ, 2010 apud LIMA et al., 2012), bem como qual seria o alcance almeável para as instituições participativas em relação às políticas públicas, à vida das comunidades, ao processo político (AVRITZER, 2011 apud LIMA et al., 2012).

Busca-se verificar em que etapa se encontra a experiência participativa da pesquisa, que se inspira numa abordagem institucionalista e leva em conta o ambiente histórico, político e juridicamente construído que, ao mesmo tempo em que abre lacunas de oportunidade, delimita os processos deliberativos nessas instituições (LIMA et al., 2012).

Milani (2008) diz que, esses três enfoques da participação social acompanharam as reformas do Estado brasileiro ao tempo que se banalizou a afirmação de que a participação seria um ingrediente fundamental na prestação mais eficiente de bens públicos, inclusive e, sobretudo, no âmbito local. Acrescenta que, do ponto de vista analítico, o apelo ao cidadão e às organizações da sociedade civil para que participem da formulação de políticas públicas locais pode ser visto de três níveis. Em primeiro lugar, a participação pode significar controlar a qualidade dos serviços prestados, incrementando a efetividade dos serviços sociais, tornando os gastos mais eficientes. Em segundo lugar, a participação pode significar a expressão de prioridades

acerca de bens públicos futuros. E, em terceiro lugar, participar pode ser sinônimo de politizar as relações sociais no processo de constituição de espaços públicos para a formulação de políticas públicas locais.

Inúmeros questionamentos são apontados por Milani (2008), necessários para se fazer uma análise empírica das políticas públicas locais à luz do princípio participativo. E, nesse sentido, Milani (2005) desenvolveu um roteiro analítico de questões o qual é apropriado pela presente pesquisa, para a sistematização crítica da participação social na gestão da polícia ostensiva comunitária na BCS do Calabar.

Desta forma, a pesquisa estabelece como categorias da matriz de análise, seguindo os mesmos passos de Milani (2005), o perfil da participação e o processo de construção do interesse coletivo.

O perfil da participação tem a ver com quem participa, uma vez que se sabe que a participação social pode, ao mesmo tempo, levar à constituição de interesses corporativos nos processos de decisão e dar vazão às vozes específicas de sujeitos subalternos na economia e na política, por isso a necessidade de interrogar sobre esse aspecto. Trata-se de indivíduos, cidadãos, atores sociais, atores institucionais, atores econômicos, atores da sociedade civil? Participam enquanto indivíduos ou grupo (representando um grupo)? Há uma profissionalização da participação? Há diversidade na participação? Além disso, que desigualdades subsistem na participação? As desigualdades na representação política e social dentro de processos de formação da vontade política influenciam a composição da agenda social (GRAU, 2004 apud MILANI, 2008).

Quanto ao segundo aspecto, busca-se considerar a participação social em processos de tomada de decisão para a formulação de políticas públicas locais. Na deliberação democrática, o mundo das instituições políticas se abre aos atores da sociedade com o objetivo ideal de compartilhar a responsabilidade da decisão política e de construir consensos sobre os conteúdos da política pública local. Milani (2008) salienta que a participação pode igualmente ser considerada na sua dimensão pedagógica, como controle social da gestão das políticas públicas (sem necessariamente participar de sua implementação), na sua dimensão simbólica e, por fim, como conquista política, significando conquistar direitos (uma vez que as políticas sociais distribuem não somente bens, mas igualmente poder). Assim, nesse aspecto, como se dá o processo de construção do interesse coletivo no âmbito das políticas

públicas locais? Trata-se de um processo consultivo ou deliberativo? Quais são as relações entre o interesse particular, o corporativo e o geral?

### **2.1.2 Gestão participativa no campo da Segurança Pública**

O campo da segurança pública foi provavelmente o último âmbito das políticas públicas a contar com instituições participativas – formas alternativas às tradicionais instituições representativas, “de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008).

O contexto da participação social no campo da segurança pública teve seus primeiros ímpetus na criação dos conselhos comunitários de segurança, que surgem em meados dos anos 1980. Contudo, essas experiências não apresentaram uma trajetória linear e consolidada, tendo sofrido importantes interrupções e perdido centralidade no campo (LIMA et al., 2012). Apesar disso, essas iniciativas são dignas de nota, dado que até então a temática da violência e da segurança possuía pouca visibilidade ou relevância tanto na academia quanto na “política democrática”.

A transição política brasileira tem reflexos na atuação das polícias militares que mudaram o seu paradigma de atuação profissional, já que não se tratava mais de um Estado submetido a um regime de exceção. Naquele momento histórico, enfatizavam sua atuação por meio da utilização de viaturas motorizadas, acionadas por uma central de emergência, cuja atuação restringia-se a repressividade, atuando invariavelmente após a ocorrência dos delitos, com pouca dialética social e um distanciamento do seio social, ainda não entendido como o cliente preferencial das suas ações (SILVA, 2014).

Silva (2014) aponta que o cenário social brasileiro ganha contornos diferenciados e se aprofundam as desigualdades sociais com a exclusão de parte da população brasileira na divisão da riqueza nacional. Formam-se e crescem os grandes centros urbanos em torno da centralização dos recursos econômicos, atraindo grande massa de pessoas do interior que, sem a qualificação devida, são subempregadas e alijadas da possibilidade de uma remuneração digna, vão se concentrar em áreas periféricas, caracterizadas pela ocupação desordenada e pela ausência da ação do poder público, gerando um ambiente de exclusão, favorecendo a violência.

A partir da abertura democrática, consagrada pela CRFB/1988, as polícias militares buscaram instituir novas práticas de polícia ostensiva com viés comunitário,

porém, sem uma definição institucional clara, pautadas em voluntarismo experimental, sem redundar em grande repercussão ou continuidade.

Ao final dos anos 1990 e início dos anos 2000, observa-se um novo retorno e fomento das iniciativas participativas no campo da segurança. O Ministério da Justiça, por intermédio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), criada em 1995, só começou a atuar efetivamente a partir de 2000, após a edição do I Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) e do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), quando foram celebrados diversos convênios com os Estados com o intuito de desenvolver projetos que incluem a participação da comunidade e a prática da polícia comunitária nas diversas polícias estaduais e de repassar verbas para investimentos em cursos, equipamentos, armamentos, dentre outros.

A Senasp<sup>19</sup>, criada como órgão normativo, é responsável, dentre outras atribuições, pela pesquisa, planejamento, coordenação e implementação dos mais diversos programas e ações, que visam ao controle da criminalidade e a redução dos índices de violência, por meio de ações específicas dos órgãos policiais, em conjunto com os demais órgãos estatais e com a própria comunidade, apesar de não poder influir diretamente nos assuntos relativos à segurança pública nos estados membros, sob pena de ferir o pacto federativo. Enquanto organização de âmbito federal, tem estimulado e fomentado práticas que contemplam a visão sistêmica de abordagem e o uso de metodologias policiais voltadas para o respeito aos direitos humanos, às liberdades individuais e aos princípios da cidadania, dentre elas a prática da polícia comunitária.

O I PNSP marca, ainda, o início de uma ação mais propositiva por parte do governo federal nessa área. O I PNSP propunha um maior envolvimento da sociedade civil organizada e o fortalecimento daquilo que chamou de “estratégias e programas comunitários” enquanto estratégias de redução da criminalidade. Nos anos mais recentes, a retomada dessas iniciativas vem sendo interpretada como parte constitutiva de um novo paradigma de segurança, denominado por alguns como paradigma da “prevenção”, e, por outros, como “segurança cidadã” (LIMA et al., 2012).

Foi também a partir do ano de 2000 que a Rede Nacional de Educação a Distância da Senasp iniciou os cursos de capacitação profissional nas áreas de prevenção, investigação, direito aplicado entre outras, inclusive, em polícia comunitária.

---

<sup>19</sup> conforme Decreto nº 6.601/2007

Participam policiais militares e civis de diversos estados, policiais federais e rodoviários federais, agentes penitenciários e de trânsito, além dos integrantes das guardas municipais, o que propiciou disseminar o princípios dessa nova prática de polícia ostensiva, objetivando preparar tais profissionais como multiplicadores.

Em 2007, foi lançado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) que fortaleceu os laços federativos e comunitários com vistas à articulação de políticas de segurança com ações sociais, priorizando a lógica da prevenção e da participação, aliada a outras possíveis estratégias de ordenamento social, além de promover a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg), no ano de 2009, e a consequente reforma do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), criado desde 1990<sup>20</sup>.

A 1ª Conseg introduziu uma importante inovação no campo da segurança pública ao impulsionar a criação de fóruns participativos e deliberativos, os quais compreenderam a disputa entre diferentes partes, com diferentes pontos de vista e interesses percebidos, e que pode posteriormente tomar lugar em outros terrenos discursivos. Estimativas do Ministério da Justiça afirmam que, entre 2008 e 2009, cerca de 500 mil pessoas discutiram o tema da segurança, em um amplo debate e articulação social fomentados pela Conseg.

Nos estudos de Souza (2010), chegou-se à constatação de que a 1ª Conseg deu visibilidade a várias perspectivas. Atores e movimentos sociais, que até então pautavam sua atuação em outros espaços de discussão mais ligados à temática dos direitos humanos, passaram a integrar as discussões no campo da segurança pública: as diversas entidades do movimento feminista, da área da juventude e da educação, do segmento GLBT<sup>21</sup>, das pastorais, entre outros. Por outro lado, segundo a autora, podem-se citar diversas entidades do segmento dos trabalhadores da segurança pública, que estavam pouco articulados e com suas demandas ainda muito pouco visíveis na agenda pública, passaram a protagonizar importantes discussões no contexto da Conseg: guardas municipais, bombeiros, peritos criminalísticos e agentes penitenciários. Acrescentam Lima et al. (2012) que a Conferência promoveu um expressivo adensamento do campo, tanto do ponto de vista da abertura de no-

---

<sup>20</sup> Criado pelo Decreto Federal nº 98.936/1990, o Conasp passou por duas reformas, sendo a vigente pós CONSEG, através do Dec. 6950/2009.

<sup>21</sup> Construção de gênero que engloba gays, lésbicas, bissexuais e transexuais.

vas frentes de diálogo e cooperação, quanto da conseqüente discussão de temáticas relativamente invisibilizadas.

Quanto ao Conasp, os estudos de Silva e Deboni (2012) apontam que é frágil o marco legal que sustenta o conselho, o que faz com que o seu papel no interior do Ministério da Justiça, como sua relação e forma de incidência sobre a política de segurança pública sejam indefinidos, restando à mercê do contexto político. Consta que a sua composição distribui-se entre os segmentos da sociedade civil, dos trabalhadores e dos gestores do campo da segurança pública (numa proporção de 40%, 30%, 30%, alvo de críticas), e, apesar de ter sido instituído como conselho consultivo e deliberativo, suas resoluções não têm força normativa para vincular os demais órgãos do sistema de justiça e segurança pública, servindo, apenas como órgão de cooperação técnica, subordinado ao Ministério da Justiça, sem autonomia sequer para autoconvocação.

A gestão participativa na área de segurança pública, na atualidade, tem se consubstanciado na prática da polícia comunitária no âmbito da polícia ostensiva. Essa nova prática se afasta do uso exclusivo da força, em razão das falhas existentes no modelo tradicional de atuação da polícia, não deixando outra alternativa senão a de estreitar o relacionamento entre policiais e a comunidade, entendida, segundo Cohen (1985 apud MARCINEIRO, 2009, p. 15), como “a arena onde as pessoas adquirem suas experiências mais fundamentais e substanciais da vida social, fora dos limites do lar”.

## 2.2 POLÍCIA COMUNITÁRIA

As sociedades se inquietam e buscam fórmulas para o controle dos índices de violência, tendo as organizações policiais um importante papel no enfrentamento das variáveis que compõem esse cenário. As polícias vêm aplicando estratégias diversas de atuação, que privilegiam a integração com a comunidade e o fortalecimento de ferramentas de gestão que favoreçam a atuação preventiva, com base na descentralização da atuação policial e no empoderamento do policial comunitário e do cidadão, protagonistas e parceiros necessários para a mudança de uma realidade que impacta negativamente a convivência social.

Várias estratégias participativas de segurança pública ganharam força nas décadas de 1970 e 1980, quando as organizações policiais em diversos países da

América do Norte e da Europa Ocidental começaram a promover uma série de inovações na sua estrutura e funcionamento e na forma de lidar com o problema da criminalidade, conforme suas demandas e características. Até então, o desvio de conduta humana foi historicamente estudado pelas ciências afins ao direito, a exemplo da criminologia, atribuindo a sua ocorrência mais à natureza antropológica do que social do homem (SILVA, 2014).

Algumas dessas experiências e inovações são geralmente reconhecidas como a base de um novo modelo de polícia, orientadas para novas estratégias participativas de segurança pública, voltadas para a comunidade e com princípios básicos de gestão bem definidos, as quais ficaram conhecidas como polícia comunitária (BAYLEY; SKOLNICK, 2001; 2002).

A polícia comunitária se apresenta como uma prática de polícia ostensiva orientadora das ações de preservação da ordem pública que busquem intermediar o conflito no seio das comunidades, impedindo que eventuais posturas antissociais se degenerem em conflitos fora do controle do Estado, gerando a violência, criminalidade e desordem. Sob sua ótica, o policial deve atuar como um catalisador de ações comunitárias, que visem diminuir o número de incidentes em que o Estado deva intervir.

Neste ponto é bom diferenciar o uso das expressões “polícia comunitária” e “policimento comunitário”. O policiamento é o ato de patrulhar as vias e logradouros públicos para evitar, pela presença do policial, a prática de ilícitos penais e contravençionais. Polícia comunitária é uma expressão que remete a um significado mais amplo, ou seja, contém todas as atividades policiais relacionadas à resolução dos problemas que comprometem a qualidade de vida de uma comunidade (MARCINEIRO, 2009). O policiamento comunitário, por sua vez, é uma forma de policiar. Entende-se por policiamento todo o emprego do policial, seja por meio dos mais variados meios de locomoção ou a pé, que tenha como finalidade a prevenção e inibição de práticas delituosas pela ostensividade de sua presença (BRASIL, 1983).

Na concepção de Trojanowicz e Bucqueroux (1999, p. 4), “o policiamento comunitário deixou de ser uma experiência promissora para se tornar a onda do futuro”. Na definição dos autores, policiamento comunitário é:

[...] uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia, baseada no pressuposto de que tanto a polícia, quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais e em geral, a decadência do

bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade da vida na área (TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1999, p. 4).

Assim, o policiamento comunitário é uma prática que concentra suas ações na direção das condições que frequentemente dão origem ao crime e a repetidas chamadas por auxílio local. Isso também é reconhecido por outros países como, por exemplo, os Estados Unidos, onde “durante os anos 1980, centenas de departamentos de polícia faziam experimentações independentes, com várias iniciativas comunitárias, sendo que a mais popular era o policiamento a pé” (BRODEUR, 2002, p. 30). Skogan (1990 apud BRODEUR, 2002, p. 34) assinala que:

[...] historicamente, lidar com a desordem foi a função central dos policiais enquanto eles faziam a ronda a pé e ouviam os problemas dos residentes locais e dos donos de negócios. Porém, com o aumento dos crimes graves, a centralização burocrática da polícia e a pressão por maior eficiência no atendimento de um número cada vez maior de solicitações, a desordem e outros problemas dos bairros foram aos poucos recebendo menos atenção por parte da polícia.

Propondo uma discussão crítica sobre o tema, Dias Neto (2005, p. 32) traz o seguinte conceito:

O policiamento comunitário poderia ser descrito como um posicionamento filosófico que afirma que os objetivos da função policial, a natureza dos serviços envolvidos, os meios utilizados para prestá-los e a avaliação de sua adequação deveriam ser formulados e desenvolvidos com base nas experiências, necessidades e normas específicas da comunidade local, assim como nos ditames da lei e dos procedimentos vigentes.

Tal formulação teórica propõe a necessária identificação das peculiaridades locais para a implementação da estratégia de policiamento adequada. Os princípios da polícia comunitária propõem às instituições sistêmicas de defesa social, uma atuação proativa e voltada para o atendimento das demandas locais, sem perder de vista a obediência aos limites impostos pelo próprio ordenamento jurídico e a aplicação de técnicas e táticas profissionais providas de fundamentação empírica, as quais atentem para a segurança do agente policial e do cidadão e se orientem pela dignidade e respeito aos direitos humanos fundamentais.

Nessa perspectiva, nos Estados Unidos, onde o policiamento a pé foi introduzido e medido no contexto de um projeto experimental mais controlado, dois terços das rondas observadas impactaram na redução significativa das solicitações repetidas, e os cidadãos deram uma avaliação mais alta para os policiais a pé do que para

os policiais das viaturas, o que confirma a importância dos primeiros (BRODEUR, 2002 apud SILVA, 2014).

O momento exige que as instituições adotem uma estrutura mais horizontalizada, com perfeita definição dos papéis, onde os colaboradores assumam autoridade e responsabilidade genuínas no momento em que estiverem interagindo com as pessoas da comunidade. Isto implica delegar, isto é, dar às pessoas os pré-requisitos para decidir com autonomia (SANTOS FILHO, 2002).

Desse modo, pretendeu-se alcançar melhoria no atendimento à população, utilizando princípios de policiamento comunitário, com a finalidade de reaproximar o policial do cidadão e da comunidade. Tais princípios enfatizam que os cidadãos são a primeira linha de defesa na luta contra a violência e a criminalidade e que a polícia deve abrir-se para os problemas que as comunidades identificam.

Mais uma vez é de bom alvitre, em face da estreita ligação com os temas em discussão, esclarecer a distinção entre violência e criminalidade. O conceito de violência é muito amplo e variado, tais quais as suas formas de manifestação. De acordo com a definição da Organização Mundial de Saúde (OMS), violência é:

[...] o uso intencional de força ou de poder físico, na forma real ou de ameaça, contra si mesmo, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou comunidade, que resulta ou tem grandes chances de resultar em ferimentos, morte, danos psicológicos, subdesenvolvimento ou privação (OMS apud MARCINEIRO, 2009, p.1).

A violência, sobretudo urbana, está no centro do dia a dia e ocupa as manchetes dos jornais. Ela é assunto de especiais para a tv e, mais que tudo, assombra as consciências, de tal forma é ameaçadora, recorrente e geradora de um profundo sentimento de insegurança. Esse cenário é sintoma de uma desintegração social, de um mal-estar coletivo e de um desregramento das instituições públicas (CHESNAIS, 2002).

A violência é, pois, ampla e causada por muitos fatores. Por outro lado, a criminalidade, entendida como uma pluralidade de condutas contrárias à lei, inclusive, as tipificadas como crime, vem a ser a substantivação da generalidade dos delitos em sentido *lato*, englobando as condutas típicas ou não, a exemplo, da contra-venção penal e do ato infracional, que, tecnicamente não são crimes.

A violência não se resume à criminalidade, posto que aquela é objeto de estudo dos sociólogos, e esta, dos juristas. Entretanto, não há como negar que a criminalidade é a parte mais visível da violência.

Assim, atentando a esses conceitos, a construção de uma proposta de trabalho, de um plano de ação ou uma tomada de decisão que tenha por alicerce as bases da polícia comunitária, exige a atenta observação e a irrestrita fidelidade aos princípios e pressupostos que a regem.

Trojanowicz e Bucqueroux (1999) enumeraram dez princípios que norteiam as políticas, práticas e procedimentos pertinentes à polícia comunitária, para que sejam disseminados e praticados de forma que atinjam seus objetivos.

No primeiro deles, os autores afirmam que a polícia comunitária é uma filosofia de trabalho, visto que é resultado de um conjunto de princípios que representa uma maneira de pensar, uma forma de perceber e de se relacionar com a realidade. Nessa nova forma de pensar, a ação policial está atenta não só às questões de criminalidade, às consequências, mas também às razões que dão origem a tal situação, como, por exemplo, as questões relacionadas à qualidade de vida dos cidadãos. Para eles, é, também, uma estratégia organizacional, uma vez que para atingir os objetivos pretendidos, é operacionalizada a partir de um processo de planejamento que visa à adequada e melhor aplicação dos meios.

O comprometimento com a concessão de poder à comunidade, como segundo princípio, significa que os cidadãos, como parte integrante da comunidade, devem ter espaço para participar como parceiros da polícia na identificação, priorização e proposição de alternativas de solução para os problemas da comunidade. Para seu alcance é necessário que haja uma mudança substancial na maneira de pensar e de agir dos policiais, pois requer a quebra de paradigmas arraigados à cultura policial. Este princípio vem acompanhado da necessária concessão de maior preparo e autonomia aos policiais para a tomada de decisões, bem como do respeito e da valorização desses profissionais, de forma a estimular sua atuação como verdadeiros parceiros da comunidade.

Entendem os autores que o policiamento deve ser descentralizado e personalizado, como terceiro princípio, visto que a polícia deve dispor, primeiramente, de um corpo policial que atue e interaja com a comunidade, de forma a estreitar os elos de relacionamento entre a instituição policial e a comunidade. Além disso, considerando que as comunidades possuem diferentes problemas, é necessário que o comando

seja descentralizado para que se possam potencializar as atuações policiais de acordo com as características e particularidades de cada comunidade.

Indicam como inovação, o quarto princípio, a resolução preventiva de problemas, a curto e longo prazo preconizando que, sem deixar de cumprir funções tradicionais da atividade policial, como o atendimento a chamados de ocorrências policiais e efetuar prisões, os policiais comunitários têm uma atuação mais ampla na medida em que envolvem a sociedade, buscando desenvolver e implementar ações criativas e abrangentes de atendimento às necessidades das comunidades com o viés preventivo. Essas novas práticas devem ter como foco um efeito preventivo de curto e de longo prazo, envolvendo diversos segmentos voluntários da sociedade, atuando o policial como facilitador nas comunicações entre as comunidades e outras instituições públicas e privadas que podem contribuir, de alguma maneira, para programas ou projetos para a melhoria da qualidade de vida.

O quinto princípio – ética, legalidade, responsabilidade e confiança – baseia-se na premissa de que é imprescindível a existência de respeito mútuo e confiança para que a polícia possa desenvolver seu trabalho de acordo com os anseios da comunidade a que serve. Pressupõe que a atuação policial se dará sempre, sem exceções, dentro dos princípios da legalidade e da ética. A partir do momento em que se estabelece uma relação de credibilidade e confiança entre polícia e comunidade, estão criadas as condições favoráveis para que a polícia desenvolva trabalhos de resultados de curto e longo prazo juntamente com a comunidade, por meio de métodos que estimulem a responsabilidade, amparados pelos princípios da ética e da legalidade.

Para os estudiosos, o sexto princípio deve ser a extensão do mandato policial, significando que o policial comunitário, além de responder de forma imediata às situações criminais, desenvolve ações preventivas, produzindo impacto e transformações coincidentes com os anseios da sociedade. Ao se fazer o questionamento se a ação está correta para a comunidade, se está correta para a segurança da área, se é ética e legal, se há disposição para se responsabilizar pela ação e se é condizente com os valores da organização policial, sendo positiva a resposta para todos, não se precisa de permissão, executa-se a ação.

A proteção, valorização e integração de pessoas com necessidades específicas, como sétimo princípio, são objetos de atenção especial da polícia comunitária, estando os jovens, idosos, portadores de necessidades especiais, minorias mais

vulneráveis à ação do crime, no foco de iniciativas integradas com a comunidade com vistas a protegê-las, seja na condição de vítimas, seja na condição de vulnerabilidade ao aliciamento.

Criatividade e apoio básico constituem o oitavo princípio, devendo externar a confiança depositada pela organização no discernimento e senso de responsabilidade de seus profissionais, que devem estar fundamentados em adequado processo de formação que motive esses policiais a desenvolverem formas criativas de abordagens para os problemas contemporâneos da comunidade a que estão designados a servir.

Como em qualquer processo de mudança organizacional, é crucial ao sucesso da polícia comunitária o preparo e aceitação de mudanças pelos diversos segmentos que compõem a organização, ou seja, mudança interna, o nono princípio.

Terminam os autores, afirmando que o décimo princípio, a construção do futuro, entende que a polícia comunitária parte do fundamento de que a ação policial é parte da solução dos problemas das comunidades. Reconhece que a ordem na comunidade não pode ser imposta de fora para dentro. Trata-se de um novo enfoque, em que a polícia se apresenta à comunidade como um recurso a ser utilizado para ajudá-la a resolver os seus problemas. Para tanto, aplica métodos e estratégias de encorajamento e participação das pessoas, no sentido de estimulá-la a pensar na polícia como uma parceira que pode auxiliá-la na construção de um futuro melhor.

A apresentação desses aspectos conceituais da prática de polícia comunitária tem importância capital na formulação das políticas públicas de atuação estatal no âmbito da segurança pública.

### **2.2.1 Polícia comunitária – a experiência estrangeira**

Bondaruk e Souza (2004) apontam que uma digressão histórica das reminiscências da polícia comunitária, no meio acadêmico, se reporta ao século XIX (1829), na Inglaterra, quando Robert Peel, Secretário do Interior, estabeleceu os parâmetros que embasam até hoje a polícia comunitária moderna, ao implantar na Polícia Metropolitana de Londres o conceito de aproximação com a comunidade e estabelecer uma política de resultados para a solução dos problemas comunitários que impactavam na harmonia da convivência social.

A partir desse marco histórico, pode-se acompanhar a evolução da polícia comunitária em diversos países conforme cada contexto, revestindo-se de importância para o entendimento do fenômeno e para a compreensão e escolha dos diversos modelos e estratégias. A diversidade cultural e de realidades pode identificar pontos em comum e contradições, bem assim revelar influências recíprocas.

Nos Estados Unidos da América, surge a atuação policial com base no direcionamento das ações aos problemas locais, estudados pela Escola de Chicago<sup>22</sup>, com a identificação de áreas-problema, dando ensejo ao estabelecimento da política de enfrentamento às pequenas delinquências e comportamentos desviantes, voltada para uma política de lei e ordem intitulada “tolerância zero” (BRANDÃO et al., 2009).

O Canadá utiliza os princípios de aproximação com a comunidade, pilar básico do policiamento comunitário, além da descentralização da atuação policial, buscando estar presente na menor porção de território, a comunidade. Além disso, a atuação da polícia canadense é eminentemente preventiva e relacionada a outras estruturas públicas, o que determina um papel permanente de orientação de comportamentos, buscando solucionar as pequenas infrações e direcionando outras situações mais complexas aos diversos componentes da estrutura pública (BRANDÃO et al., 2009).

O Japão dispõe de um dos exemplos mais bem sucedidos da implementação da polícia comunitária com suas bases denominadas Chuzai-shos e Kobans, que já funcionam, também, desde o século XIX, quando da sua implantação no ano de 1879. A aproximação do policial japonês com a comunidade, a descentralização do policiamento e o caráter eminentemente preventivo da sua atuação tornam o modelo de polícia comunitária japonesa adequada ao perfil do povo nipônico, haja vista a polidez, o equilíbrio e a disciplina inerentes à sua cultura (BRANDÃO et al., 2009).

### **2.2.2 Polícia comunitária - a experiência brasileira**

O primeiro estudo sistematizado sobre polícia comunitária no Brasil decorreu de uma parceria estabelecida no ano de 1996 entre a Universidade de Ottawa, no Canadá e o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (USP), cujo objeto foi a socialização do modelo da polícia canadense na construção de polí-

---

<sup>22</sup> Escola sociológica que centra esforços no estudo etnográfico dos centros urbanos.

ticas públicas de controle da violência social e policial e na formulação de instrumentos de parceria entre os organismos policiais e a própria sociedade – a polícia de proximidade, comunitária (BRANDÃO et al., 2009).

A Polícia Militar de São Paulo instituiu a prática da polícia comunitária no ano de 1996, quando da montagem do policiamento comunitário no Jardim Ângela, que se mantém até os dias atuais, oferecendo as premissas básicas para o policiamento comunitário naquele Estado.

Outros estados também implantaram a prática da polícia comunitária, adequando-se às suas peculiaridades, ajustadas às realidades locais, sem perder de vista o fundamento quanto à atuação policial, mormente a integração com a comunidade, a descentralização do serviço policial e a atuação voltada para a solução compartilhada dos problemas sociais, privilegiando o aspecto preventivo. Assim, no Espírito Santo, se idealizou a Polícia Interativa, a partir da experiência de Guacuí, e no Rio de Janeiro, as unidades de polícia pacificadora (UPP).

### **2.2.3 A polícia comunitária na Bahia**

A Polícia Militar da Bahia experimentou, nos últimos trinta anos, mudanças estruturais e filosóficas, na medida em que necessitava se ajustar a um novo paradigma de atuação profissional, haja vista as exigências contemporâneas de proteção aos direitos do cidadão e de uma atuação mais humanizada, fundamentada em ações planejadas com base nos anseios sociais, que passaram a exigir da corporação uma capacidade de prevenir as situações potencializadoras da violência, ao invés de atuar meramente de forma repressiva e tardia. Por conseguinte, essa organização policial desenvolveu iniciativas que resultaram no policiamento ostensivo integrado (POI), no Programa Polícia Cidadã (PPCid) e nas Bases Comunitárias de Segurança (BCS), sobre as quais se discorre a seguir.

#### **2.2.3.1 O Policiamento Ostensivo Integrado**

Em 1985, o comandante do 7<sup>o</sup> Batalhão, com sede no Forte do Barbalho<sup>23</sup>, “abriu os portões do quartel” para a comunidade da Liberdade, bairro de pessoas

---

<sup>23</sup> O então Tenente Coronel Alberto Sales Paraíso Borges, que assumiu o comando-geral anos após, por sua visão futurista e transformadora da Corporação. O Forte do Barbalho era um antigo aquar-

negras e pobres. Este ato simbólico, conforme comenta Silva (2014), busca uma nova concepção de polícia e de relação com a sociedade, que, naquele momento histórico, era eivado de desconfiança e pouca integração, em face da atuação da polícia, essencialmente, como instrumento de controle do Estado.

O 7<sup>o</sup> Batalhão atuava com a estratégia denominada de Policiamento Ostensivo Integrado (POI), que consistia em propiciar à comunidade o policiamento mais próximo dela, utilizando-se dos meios materiais disponibilizados para uma atuação eminentemente preventiva, calcada no policiamento ostensivo a pé, por meio das duplas conhecidas como “Cosme e Damião”<sup>24</sup>, que atuavam de forma preventiva e integrada à realidade social, à paisagem urbana e a vida comunitária (SILVA, 2014).

Além dessa medida, o POI tinha uma atuação menos sujeita a especialização profissional, forte característica da atuação policial daquele período, já que os batalhões possuíam companhias (seções) que se direcionavam a tipos distintos de policiamento: trânsito, radiopatrulha, de choque, guarda e outros. A novidade para aquele momento foi a atuação voltada para as necessidades dos cidadãos, independentemente do tipo de policiamento, de forma a atender e encaminhar as soluções possíveis (SILVA, 2014).

Essa experiência não foi adotada pela instituição de forma organizada e sistematizada, não passando de uma iniciativa isolada inovadora, visto que contrariava o imaginário profissional inculcado nos policiais militares, que viam a presença de pessoas da comunidade no quartel como uma interferência indevida no seu mister, podendo gerar, sob essa ótica, influências que visavam torná-los susceptíveis ao controle e influência da sociedade.

#### 2.2.3.2 O Programa Polícia Cidadã

O Projeto Polícia Cidadã – originalmente projeto para implantação de qualidade em serviços de segurança pública – surgiu como decorrência de parceria realizada entre a Polícia Militar da Bahia e a Universidade Federal da Bahia, mais particu-

---

telamento do Exército brasileiro cedido para abrigar uma organização policial militar, assim sua construção remonta épocas em que pessoas cumpriam penas nessas instalações.

<sup>24</sup> Denominação popular atribuída aos policiais militares atuando em policiamento a pé e em duplas, responsável pela segurança pública em determinados logradouros.

larmente a Escola de Administração, no início do ano de 1996, em colaboração técnica no programa de modernização da PM e objetivou:

[...] desenvolver uma metodologia específica de implantação da qualidade em serviços de segurança pública, transformando o modelo tradicional de atuação num modelo inovador de policiamento comunitário, capaz de satisfazer às reais necessidades da população e que possa ser reproduzido em toda a corporação (BAHIA, 1997, p. 07).

Na sua fase inicial, o programa realizou um profundo diagnóstico da Polícia Militar da Bahia, ouvindo 410 policiais de todos os níveis hierárquicos durante um Seminário de Integração Organizacional, quando foram levantados os dez mais graves problemas da organização, dentre os quais se destacaram: baixos salários, ausência de política assistencial, estrutura pesada e anacrônica, dentre outros. Desse cenário, surgiram os projetos que passaram a ser desenvolvidos por equipes formadas de professores da UFBA e integrantes da PMBA. Dentre estes projetos estava o Polícia Cidadã (DANTAS, 2010).

O Projeto Polícia Cidadã (PPCid) começou a ser concebido em outubro de 1996. A equipe de trabalho era composta de oficiais e praças de duas unidades operacionais de Salvador (5<sup>o</sup> e 8<sup>o</sup> Batalhões), sob a coordenação de dois professores da UFBA e dois oficiais da PM. O trabalho desse grupo resultou na primeira versão do projeto, publicada em maio de 1997. A implantação do projeto foi então expandida para as demais unidades operacionais na capital e no interior da Bahia, mesmo inexistindo documento que formalizasse tal expansão. A adesão de cada unidade operacional se dava por iniciativa do seu comandante, sendo normalmente adotada como primeira ação a realização de um curso específico na unidade (curso de gestão da qualidade em serviços de segurança pública), ministrado pelo Núcleo de Qualidade em Serviços da PM (NQS). Em março de 1999 foram acrescentadas ao projeto modificações inerentes às observações ocorridas durante o período inicial da expansão da implantação, originando, assim, a sua versão mais atual (DANTAS, 2010).

As ações previstas pelo Projeto Polícia Cidadã estão divididas em seis partes, denominadas linhas de ação, que encerram pressupostos teóricos que o fundamentam (DANTAS, 2010). São elas:

Linha de ação 1 – integração com a comunidade – objetiva aproximar a unidade policial da comunidade a qual serve, principalmente através da criação dos Conselhos Comunitários de Segurança (CCS);

Linha de ação 2 – reestruturação da unidade operacional – objetiva implantar o gerenciamento da rotina nos moldes da gestão de qualidade, de modo a estruturar toda a unidade para o atendimento satisfatório das demandas externas e internas;

Linha de ação 3 – gestão do compromisso / motivação – objetiva implementar ações que incentivem o policial militar à mudança de atitude e inserção plena nesse novo modelo de policiamento;

Linha de ação 4 – gestão da excelência / indicadores – objetiva criar parâmetros de avaliação para que a unidade policial possa melhor concentrar os seus esforços e recursos para o alcance das finalidades do policiamento;

Linha de ação 5 – educação continuada – objetiva capacitar os policiais de forma contínua, transmitindo-lhes conhecimentos a respeito de gestão da qualidade, policiamento comunitário e outros, no sentido de melhorar o desempenho na execução do policiamento;

Linha de ação 6 – núcleo da memória – objetiva documentar o processo de implantação.

O PPCid se tornou um programa do governo estadual por meio do plano plurianual 2004-2007<sup>25</sup> (BAHIA, 2003) e houve a aceleração do processo de transformação de batalhões em companhias independentes em todo o Estado, sem que as variáveis das diversas linhas fossem implementadas, deformando o modelo inicial. Mas o maior obstáculo ao programa foi a resistência dos policiais à mudança de paradigmas. Segundo Santos Filho (2002), o sucesso da implantação do programa dependeu de liderança pelos oficiais e comandantes, para a criação de um sentido compartilhado acerca da implantação, posto que cabe ao líder administrar o sentido de tal forma que os indivíduos se orientem a si mesmos para a obtenção dos fins desejados.

Em face dos avanços e retrocessos do PPCid, foi editada diretriz operacional em agosto de 2010, com o objetivo geral de fortalecer a filosofia de polícia comunitária como forma de enfrentamento da criminalidade e da violência, em perfeito alinhamento com as ações prioritárias de governo contidas no plano estadual de segurança pública, notadamente as relacionadas à redução da violência, mediante o aumento da percepção de segurança, dotando a malha primária de proteção da socie-

---

<sup>25</sup> Programa Bahia em Paz: prevenção e combate à criminalidade, na ação implantação e promoção da polícia comunitária.

dade de direcionamento básico para as ações de policiamento ostensivo no território baiano (BAHIA, 2010).

Este pesquisador, em análise empírica sobre a polícia comunitária ao concluir o CEGESP<sup>26</sup>, relatou que a retomada do PPCid revelou que a prática da polícia comunitária não atingiu a todos os agentes da polícia ostensiva, nem fez sentir a sua efetividade na comunidade, que mostrava descrédito ao modelo então vigente (DANTAS, 2010).

### 2.2.3.3 As Bases Comunitárias de Segurança

O Mapa da Violência 2012, produzido pelo Instituto Sangari, apresentou um crescimento de 450,8% nas taxas de homicídio na Bahia, no período compreendido entre 1999 e 2010, e a elevada taxa de 739,4% de crescimento dos casos de homicídio, nesse mesmo período, apenas na capital e sua região metropolitana (WALSELFISZ, 2012).

Urgiu a necessidade de uma ação estatal que contemplasse o enfrentamento desse cenário que preocupava a sociedade baiana e o governo no período citado, quando em 2011 foi lançado o Programa Pacto Pela Vida (PPV), por meio da Lei Estadual nº 12.357 (BAHIA, 2011) e que também instituiu o Sistema de Defesa Social (SDS) da Bahia, com a finalidade de formular, implantar, monitorar e avaliar a Política Pública de Defesa Social, entendida como resultado da integração de projetos e ações nas áreas de Educação, Trabalho, Emprego, Renda e Esporte, Cultura, Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, Saúde, Promoção da Igualdade Racial, Políticas para as Mulheres, Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, Segurança Pública e Administração Penitenciária e Ressocialização do Estado da Bahia, orientados com vistas à promoção da paz social. A norma estadual acrescentou que o SDS seria implementado em articulação com as atividades institucionais dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Estado da Bahia, os quais, através de seus dirigentes, compõem o Comitê de Governança que o integra, juntamente com o Gabinete do Governador e órgãos setoriais - secretarias das áreas mencionadas (BAHIA, 2011, p. 1).

---

<sup>26</sup> Curso de gestão estratégica em segurança pública, promovido em parceria UNEB/PMBA, em nível de especialização.

A inovação que se alinha ao objeto da pesquisa foi a diretriz estabelecida de que os órgãos setoriais do SDS teriam de incorporar a “realização de consultas públicas ou utilização de outros meios que garantam a efetiva participação popular” (BAHIA, 2011, p. 1).

O Programa Pacto pela Vida (PPV) consiste num conjunto de projetos e atividades<sup>27</sup>, segundo a norma estadual (BAHIA, 2011), desenvolvidos por diversos órgãos do poder público em “integração com a sociedade civil”, com a finalidade de promover a redução da criminalidade e violência na Bahia, com ênfase na prevenção e combate aos crimes violentos letais intencionais (CVLI)<sup>28</sup>.

Registre-se, inclusive, que ao focar a criminalidade ofensiva ao direito à vida, a política pública de defesa social na Bahia reflete a constatação de longo período de perturbação da ordem pública, muito próximo do estado de exceção caracterizado por Agamben (1996), segundo o qual a anomia promove uma indistinção entre violência e direito.

A partir da identificação dos locais com maior concentração dos índices de CVLI, o comitê executivo no PPV (BAHIA, 2011) iniciou a implantação das Bases Comunitárias de Segurança. É interessante registrar que essa estratégia participativa de polícia ostensiva teve modelo delineado a partir do modelo anterior e ainda em vigência, o PPCid, que recomenda a implantação de bases comunitárias a partir de critérios técnicos previamente estabelecidos pela coordenação de polícia comunitária e prescritos em diretriz operacional no âmbito da PM (BAHIA, 2010).

Assim, antes mesmo do normativo legal (Lei nº 12357/11), foi possível a inauguração de Bases Comunitárias de Segurança, cujas normas e procedimentos de implantação, estruturação e funcionamento foram aprovados através da Portaria nº 106, em 27 de dezembro de 2012 (Anexo B), no âmbito da Polícia Militar, modificando a base conceitual da polícia comunitária para “os moldes do sistema *koban*”<sup>29</sup> (BAHIA, 2012). Tais normas e procedimentos prescrevem que a BCS se constitui

---

<sup>27</sup> Apesar da Lei 12357 não listar os projetos e ações, as bases comunitárias de segurança (BCS) se estabelecem como uma ação no âmbito da secretaria de segurança pública.

<sup>28</sup> Índice de mensuração da criminalidade composto pelo somatório das taxas de crimes de homicídio (consumado e tentado), de roubo qualificado com a morte da vítima (latrocínio) e de lesão corporal seguida de morte, o qual, juntamente com o CVP (crimes violentos contra o patrimônio) foi construído através da assessoria do Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial (INDG) à SSP/BA.

<sup>29</sup> Modelo de policiamento comunitário praticado no Japão desde 1874 caracterizado pela visualização do policiamento por meio dos postos policiais e, na sua interligação, através de patrulhas a pé, em bicicleta, veículos motorizados e pela busca de opiniões, sugestões e solicitações dos moradores, para moldar as operações policiais de acordo com as necessidades específicas de cada comunidade. Etimologicamente, ko significa troca e ban, vigilância (BRANDÃO et al., 2009).

numa “estrutura celular dedicada ao policiamento comunitário”, e acrescentam que o objetivo de tal estrutura é “promover a segurança e a convivência pacíficas em *localidades identificadas como críticas*”<sup>30</sup>, melhorando a integração das instituições de segurança pública com a comunidade local e reduzindo os índices de violência e criminalidade” (grifo nosso) (BAHIA, 2012, p. 1).

Ressalte-se que, verificando a cronologia desses marcos legais quanto à assunção de um modelo de polícia ostensiva de proximidade com a comunidade, na Bahia, constatou-se que a expressão “área crítica” foi cunhada na edição do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 (BAHIA, 2011b, p. 145), o qual, dentro do Programa Pacto Pela Vida, estabelece como compromisso “promover a inclusão social e a garantia da cidadania em áreas críticas, com a participação comunitária”, e prevê como meta a implantação de 28 bases comunitárias de segurança pública em áreas críticas e regionalizadas no território do Estado, sendo: 15 na área metropolitana de Salvador, 02 do litoral sul, 02 no extremo sul, 02 no sertão do São Francisco e 01 nas regiões do baixo sul, bacia do Rio Grande, litoral norte e agreste baiano, portal do sertão, Vitória da Conquista, médio Rio de Contas e Itaparica. Nesta mesma norma, está previsto o fortalecimento da gestão do sistema estadual de segurança pública, com várias iniciativas, dentre elas a expansão e fortalecimento dos Conselhos Comunitários de Segurança.

Para a identificação das localidades consideradas críticas, nos termos da portaria da PM, concorrerão o estabelecimento pela “área sistêmica da segurança pública do Estado da Bahia”, bem assim os “índices de ocorrência criminais e dados estatísticos sociais relativos à população”. Trata-se, pois, de tomada de decisão que não leva em conta a participação social, enfocada nesta pesquisa, mesmo considerando as diretrizes constantes do PPA 2012-2015.

A despeito disso, a 1ª BCS foi instalada no bairro do Calabar, em 2011, e desde então, já foram instaladas outras BCS, distribuídas nos municípios de Salvador, Lauro de Freitas, Feira de Santana, Itabuna, Vitória da Conquista e Porto Seguro.

Segundo Silva (2014), apesar de estarem em pleno funcionamento, as Bases Comunitárias de Segurança não têm previsão na Lei de Organização Básica (LOB) da PMBA, constituindo-se em um apêndice dos batalhões e companhias indepen-

---

<sup>30</sup> Tal conceito se encontra disponível também no sítio <http://www.pactopelavida.ba.gov.br/base-comunitaria-de-seguranca/>, acessado em 13/11/14.

dentes aos quais estão vinculadas, gerando inclusive algumas dificuldades institucionais.

A aprovação do Projeto de Lei nº 20.980, no dia 19/11/2014, o qual dispõe sobre a nova LOB, permitirá amenizar esses entraves, visto que as BCS foram inseridas na atual estrutura da PM, assim definidas no artigo 42:

§ 2º - As Bases Comunitárias de Segurança constituem bases operacionais que têm por finalidade executar as atividades de policiamento ostensivo em seus respectivos setores de responsabilidade territorial, subordinadas aos Comandos das respectivas Unidades Operacionais, de forma integrada às ações da comunidade e dos demais órgãos públicos. (BAHIA, 2014)

Com tal inserção as BCS passaram a ter previsão orçamentária para o provimento de suas atividades, até então, realizada com dificuldades. A mesma norma atribui aos comandantes de BCS gratificação de função nível DAI-4<sup>31</sup>, como forma de incentivo aos atuais e futuros oficiais designados para a atividade de polícia comunitária.

#### **2.2.4 A Base Comunitária de Segurança do Calabar**

Segundo Cid José Teixeira Cavalcante, geógrafo e historiador baiano, especialista em história da Bahia, a origem do bairro do Calabar se deu a partir da organização quilombola de escravos trazidos do Kalabari - atual Nigéria. A comunidade do Calabar observou grande crescimento a partir da segunda metade do século XX, crescimento este que somado às condições históricas legadas, dentre outros fatores, seguiu acompanhado por inúmeros problemas sociais a exemplo da grande criminalidade e suas graves consequências. Segundo Simões (2011) a ocupação massiva do local se iniciou em meados da década de 1960, época de intenso êxodo rural e do conseqüente processo de favelização da capital baiana.

Este território foi escolhido para realização da pesquisa de campo em face do histórico de mobilização social da comunidade, gerando transformação no lugar, inclusive no campo da segurança pública, além de já ter sido alvo de análise empírica

---

<sup>31</sup> Correspondente a cargo de provimento temporário de direção e assessoramento intermediário, previstos na Lei nº 20980/14.

deste pesquisador acerca de como o ambiente social e o ambiente físico interferem o comportamento cotidiano dos indivíduos<sup>32</sup>.

Figura 1 - Foto área do Calabar.



Fonte: Jornal A Tarde.

O bairro do Calabar está localizado na zona de intersecção entre os bairros Jardim Apipema/Ondina e a Avenida Centenário, região nobre de Salvador. O território é dividido em duas partes: uma superior, onde fica localizado o Alto das Pombas e outra inferior, onde fica o Calabar propriamente dito. Nesta parte, observa-se que não há uma via central de acesso, apenas becos e vielas dividem as inúmeras habitações. Caracterizado como um vale com encostas, ocupa uma área de cerca de 80 mil metros quadrados, onde habitam aproximadamente 6.484 pessoas residentes<sup>33</sup> (SIM, 2014).

Segundo os dados censitários de 2000, a maior parte dos moradores recebe de meio a dois salários mínimos. As pessoas vivem em nítidas condições de insalubridade, uma vez que 10% dos domicílios foram construídos com materiais não convencionais; 46% possuem um único cômodo, onde se aloja toda a família; 10% não dispõem de água encanada; 13% não possuem sanitário e 41% colocam o lixo em terrenos baldios, a céu aberto. Isso se reflete nos indicadores de saúde: quase 10%

---

<sup>32</sup> Durante o mestrado na disciplina Indivíduo e Contemporaneidade

<sup>33</sup> População residente: pessoas que têm a unidade domiciliar (domicílio particular ou unidade de habitação em domicílio coletivo) como local de residência habitual e estão presentes na data da entrevista, ou ausentes, temporariamente, por período não superior a 12 meses em relação àquela data.

das crianças com menos de 5 anos sofreram de diarreia e mais da metade 50% de infecção respiratória, chegando a 63% em algumas áreas do bairro (SIMÕES, 2011).

Dentre as diversas peculiaridades do lugar, observa-se ainda que é o bairro de Salvador com maior número de mulheres chefes de família. Segundo o IBGE, elas estão à frente de 61% dos lares da comunidade (SIMÕES, 2011). Historicamente é sabido, também, que a comunidade ganhou notoriedade na mídia devido ao alto índice de homicídios e ocorrências relacionadas ao tráfico de drogas, em verdade, muito da organização societária dos moradores se dá como resistência a estas práticas, ao longo de anos de omissão tanto do Estado quanto das comunidades vizinhas.

O Cababar foi um bairro formado por uma trajetória de lutas e reivindicações, que permanecem até hoje, delimitando o perfil ativista dos moradores da comunidade e a relação que eles estabelecem com o seu entorno é marcada pelo orgulho e forte senso de pertencimento. Fica evidente, segundo Simões (2011), que há uma relação de interdependência entre o comportamento das pessoas e o ambiente, esta relação eco comportamental<sup>34</sup> está caracterizada por diversas atitudes, a exemplo do ativismo comunitário, da resistência e da luta social, bem como por ações transformadoras do espaço, dotando-o de sentido e significado próprios.

Ao longo de sua história, o Calabar já foi alvo de diversas investidas civis e estatais visando à sua desapropriação, todas sob o argumento da irregularidade e tácitas reprodutoras do plano elitista de afastar os “favelados” do entorno de moradias burguesas. Nenhuma delas, porém, obteve sucesso graças à organização política da comunidade, que sempre se manteve coesa e resistiu bravamente em meio às carências sanitárias e sociais (SIMÕES, 2011, p. 1).

Para além da apropriação por ação/transformação, entendida como a demarcação de um espaço até uma ocupação territorial mais elaborada e complexa, a comunidade do Calabar se apropriou daquele território também por identificação simbólica, ou seja, no espaço em que construiu suas habitações, ainda que sob a irregularidade de acordo com a ótica do Estado e da sociedade civil, estabeleceu relações dotadas de sentido, sentimentos e valores compartilhados transformando-o em um lugar de organização societária e política.

---

<sup>34</sup> *Behavior setting*, que, segundo a psicologia ecológica, é a unidade ou conjunto natural relacionado com a organização dos *acontecimentos da vida diária*, na qual se desenvolve o comportamento ou a ação humana (BARCKER, 1968 apud CAVALCANTE; ELALI, 2011).

O bairro teve sua ocupação expandida a partir da década de 1960. Segundo as lideranças comunitárias, já a partir dos anos 1970 se inicia a luta social em prol de melhores condições de vida no entorno. A construção do prédio da associação dos moradores, onde atualmente funciona a biblioteca e está instalada a base comunitária de segurança, é fruto da mobilização comunitária que contou com o apoio da Fundação José Silveira. A comunidade apresenta, com orgulho, diversas outras conquistas como a Escola Comunitária, a Creche Municipal, as Cooperativas de Cozinheiras e Costureiras e fala sem hesitar que a própria instalação da BCS é resultado de sua luta por um bairro mais seguro e em condições dignas de habitação. A comunidade, demonstrando grande maturidade política, tem muito clara a ideia de que a BCS vem apenas fazer seu papel, algo que o Estado já deveria estar fazendo há muito tempo. Sobre o tema das BCS, Azevedo (apud SIMÕES, 2011, p. 1) discorre:

Esse tipo de intervenção foi concebida como etapa inicial de um processo que introduz o Estado em áreas nas quais sempre esteve ausente, implementando políticas públicas que realizem e assegurem a satisfação dos direitos humanos mínimos: educação, saúde, habitação, lazer e emprego.

Desta forma, as lideranças comunitárias ressaltam que a mobilização social na comunidade antecede, em muito, a chegada da BCS e reconhecem que tal postura não prescinde de modo algum da atuação da polícia comunitária, pelo contrário, potencializa a relação de interdependência entre esses atores. Tais posturas demonstram como ao longo do tempo a comunidade se apropria do entorno funcional e simbolicamente, ao transformar o espaço ele passa a lutar por seus direitos e a buscar o exercício da cidadania.

Segundo Tuan (1983 apud CAVALCANTE; ELALI, 2011) a criação do lugar é a interação de um espaço e seu uso habitual. Na verdade, um processo de troca entre a pessoa e o ambiente que supõe percepção, vivência, apego, envolvimento emocional e físico, ou seja, uma afecção do corpo pelo lugar. Os lugares são criados no espaço e ambos (espaço e lugar) são inerentes à vida humana.

As lideranças locais, em sua maioria, vivem no Calabar desde o nascimento, e revelam afetos positivos para com o lugar. Expressões coloquiais utilizadas pelas pessoas da comunidade são dotadas de sentidos que expressam o modo como eles se relacionam com e no espaço, a exemplo, dos moradores se autodenominam como “calabaenses”, reforçando o significado do que são no mundo, sua identidade, e

revelam o modo como tem se dado a integração com o ambiente sócio físico, ou seja, a interdependência quanto a aspectos do contingente geográfico, que é o espaço físico vivenciado. A luta social é uma realidade na comunidade há mais de três décadas compartilhando sentimentos e valores.

No Calabar se percebe claramente a manifestação da identidade social e de lugar, estes conceitos representam, de forma genérica, algumas das categorias de apego ao lugar, que significa a relação afetiva que os indivíduos estabelecem com determinado espaço. A relação de apego ao lugar permite a transformação de um espaço em lugar, ou seja, permite reconhecer o valor atribuído à vivência e aos sentimentos relacionados a um espaço tanto na dimensão funcional, quanto na dimensão simbólica.

Todos esses elementos de análise psicossocial do Calabar dão suporte para entender o porquê da comunidade ter reivindicado ao Estado atenção em relação à segurança pública, considerando que essa seria a primeira frente de inserção de políticas públicas no lugar. Há muito, a violência que o bairro registrava, com altas taxas de crimes violentos letais intencionais, afastava possíveis investimentos do governo e setor privado, inclusive, do empreendedorismo local.

A Associação de Moradores, iniciada com um movimento de jovens da comunidade, se estrutura e ganha reconhecimento, visto que vários empreendimentos sociais de iniciativa dos próprios moradores já funcionavam há muitos anos, a exemplo da Escola Aberta e da creche. Várias solicitações escritas, como abaixo-assinados e expedientes da associação, foram encaminhadas à Secretaria de Segurança Pública, com vistas ao incremento de atividades de polícia ostensiva no local, que, apesar de ocorrerem circunstancialmente para registro de crimes e prisão de criminosos, era descontinua e sem envolvimento da comunidade.

Assim, conforme já explanado, esse cenário de altas taxas de crimes contra a vida e o crescente entendimento das instâncias de governo de que apenas o policiamento repressivo não seria suficiente para combater a violência e o crescimento de modalidades de crimes levaram à formulação de políticas públicas estaduais de segurança, com o desafio de fortalecer a rede de proteção social e de prevenção como pré-condição fundamental para a redução da criminalidade. Além do mais, o outro desafio tem sido a construção de um modelo de polícia cidadã, que promovesse a credibilidade e a confiança da sociedade em relação à polícia, que vem sendo perseguido por intermédio das bases comunitárias de segurança.

A 1ª Base Comunitária de Segurança foi inaugurada em 27 de abril de 2011<sup>35</sup>, no bairro do Calabar subordinada à 41ª Companhia Independente de Polícia Militar (CIPM), com sede no bairro da Federação. Contou com uma estrutura inicial de 120 (cento e vinte) policiais militares, sob o comando direto de um oficial intermediário<sup>36</sup>, a Capitã Maria de Oliveira, que foi qualificada para a gestão da BCS, tendo realizado cursos em São Paulo e no Japão, através da SENASP. Atualmente, a 1ª BCS é comandada pelo 1º tenente Marcos Pinho Cerqueira.

Em princípio, o prédio onde se instalou a BCS foi cedido pela Associação de Moradores do Calabar que disponibilizou o 1º andar de sua sede para que o Estado, por meio da Secretaria de Segurança Pública, fizesse as adequações necessárias para o funcionamento da BCS. Apesar, de num momento posterior, essa situação ter gerado dificuldade de investimento de recurso do Estado para reformas e a manutenção do prédio, em face de não pertencer à fazenda estadual. Num primeiro olhar, essa iniciativa da comunidade pontuou sua aprovação na execução da política pública de segurança, sinalizando o exercício da participação social, que se pretende mapear com a presente pesquisa.

Figura 2 – Prédio da Associação de Moradores onde está instalada a BCS do Calabar.



Foto: Lucas Albuquerque.

Desde que foi instalada a BCS, o efetivo de policiais se reveza em três turnos, promovendo a polícia ostensiva no bairro com três viaturas e duas motos, apoiado com um sistema de videomonitoramento feito por nove câmeras, o que resultou a

<sup>35</sup> Anterior à edição da Lei estadual nº 12357, de 26 de setembro de 2011 (Anexo A).

<sup>36</sup> O Oficial Intermediário da PMBA ocupa o posto de Capitão.

redução do número de ocorrências no Calabar em 90%, ainda em 2011. Além da segurança pública, como previsto no PPV, ações das diversas secretarias são implementadas a partir da BCS, a exemplo de cursos de capacitação, pré-vestibular e alfabetização para jovens e adultos, ações de saúde e mutirões para serviços como emissão de documentos e cadastramento no programa Bolsa Família. No local ainda funciona o Centro Digital de Cidadania (CDC), que possui dez computadores conectados à internet banda larga, disponíveis para os moradores do bairro. Atualmente, subsistem ações voluntárias de policiais como aulas de judô, de bordado, campanhas de prevenção ao câncer, atividades esportivas e festividades de datas comemorativas importantes, contando com a iniciativa de policiais e apoio da comunidade e empresas da região, em face da falta de recursos específicos para tais ações.

### 3 A PESQUISA E SUA METODOLOGIA

A técnica metodológica empregada, além da revisão documental, foi a pesquisa de campo, que empregou como instrumento para a coleta de dados o questionário, aplicado aos atores sociais envolvidos, os policiais que realizam a prática de polícia comunitária, bem assim com as pessoas residentes no Calabar.

Segundo Vergara (2009), questionários são úteis quando se quer fazer levantamentos (*survey*) e quando o pesquisador tem clareza sobre a adequação desse método de coleta para obter os dados de que necessita. Acrescenta a mesma autora, que questionários têm grande utilidade em pesquisa de campo, por isso são largamente utilizados. Do ponto de vista da formulação, fundamental é ser baseado em referencial teórico sólido que lhe empreste relevância e ser do tipo adequado ao problema investigativo suscitado. É esse referencial que permitirá ao pesquisador, após a aplicação do questionário e o tratamento dos dados que obteve no campo, refletir sobre as respostas, concluir sobre algo e, portanto, dar a resposta ao problema.

Ainda conforme Vergara (2009), as questões fechadas conformam o que se designa por levantamento ou *survey*. Demandam do respondente escolha entre duas ou mais respostas fixas que lhe são apresentadas ou a pontuação de respostas que representam escalas. Questões fechadas são úteis quando se quer comparar, com mais presteza, grande número de respostas recebidas.

Uma das possibilidades e adequação de um questionário a uma pesquisa é poder abranger um maior número de informações e obtê-las em espaço de tempo mais curto do que o necessário para entrevistas e observações. Principalmente quando fechado, o questionário facilita o tratamento dos dados porque permite a obtenção de resultados comparáveis entre si, já que questões e respostas são padronizadas. Outra possibilidade do questionário é, principalmente se enviado pelo correio ou internet, permitir o anonimato do respondente e, em sendo assim, este ficar mais livre para assumir posições que talvez não assumisse se houvesse a presença do pesquisador. Outra possibilidade é permitir ao respondente consultar documentos, se este sentir que é necessário à sua resposta.

Quanto à população, consiste no número de elementos existentes no universo da pesquisa, ou seja, o conjunto total de pessoas que deseja entender, consideran-

do que a amostra serão as pessoas dessa população que acabarão realmente respondendo ao questionário. Glauber Santos<sup>37</sup> (2014) indica que a fórmula para o cálculo da amostra seja:

$$n = \frac{N \cdot Z^2 \cdot p \cdot (1 - p)}{Z^2 \cdot p \cdot (1 - p) + e^2 \cdot (N - 1)}$$

Onde:

n - amostra calculada

N - população

Z - variável normal padronizada associada ao nível de confiança

p - verdadeira probabilidade do evento

e - erro amostral

Nesta pesquisa, a aplicação do questionário online foi realizada para a população residente no bairro do Calabar, que é de 6.484 habitantes, utilizando um erro amostral de 10% e nível de confiança em 95%, indicando a partir da fórmula acima, uma amostra mínima de 95 (noventa e cinco) para a população do bairro pesquisado. Quanto ao universo de policiais que trabalham na Base Comunitária de Segurança do Calabar, que é 74 (setenta e quatro), utilizando os mesmos parâmetros mediante a fórmula acima, foi indicada a amostra mínima de 43 (quarenta e três) respondentes ao questionário. Em ambos os casos, o quantitativo de questionários respondidos foi atendido rigorosamente para configurar a amostra mínima.

Conforme indicação da Vergara (2009), visando alcançar essa amostra mínima significativa foram formulados dois questionários na plataforma *surveymonkey*<sup>38</sup> (Apêndices A e B), sendo um dirigido aos moradores do Calabar e outro aos policiais da BCS, ambos com 21 (vinte e uma) questões fechadas e de múltipla escolha, sendo seis para colher o perfil do entrevistado e quinze para mapear o perfil da participação e o processo de construção do interesse coletivo para a participação social na gestão da polícia ostensiva da base comunitária de segurança do Calabar.

A formulação das perguntas seguiu o roteiro indicado por Milani (2005, p. 559)<sup>39</sup>

Desenvolvemos um roteiro analítico de questões que podem guiar futuros trabalhos de sistematização crítica de experiências e práticas de participação no âmbito local. Não pretendemos, com o roteiro desenvolvido, esgotar

<sup>37</sup> No site <http://www.calculoamostral.vai.la>

<sup>38</sup> *SurveyMonkey* é um software de questionários online

<sup>39</sup> Publicação efetivada pelo PDGS/CIAGS, através do Labmundo, coordenado pelo autor à época.

as interrogações possíveis, mas simplesmente propor uma primeira aproximação metodológica sempre passível de debate e contextualização, mas que pode orientar futuras pesquisas no vasto campo da participação social. O roteiro está disponível em: [www.adm.ufba.br/capitalsocial](http://www.adm.ufba.br/capitalsocial), que apresenta resultados de um projeto desenvolvido com o apoio da Fapesb, Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Bahia.

Tal estratégia permitiu adequar os questionamentos sugeridos pelo autor referido aos objetivos da pesquisa. A aplicação dos questionários foi realizada pessoalmente por este pesquisador que fez uma imersão na comunidade do Calabar no período de 18 a 28 de novembro de 2014 e, nesse período, frequentou as instalações da BCS diariamente, o que permitiu conhecer o endereço eletrônico dos policiais, após autorização do comandante, tenente Pinho, que, inclusive, sensibilizou a todos por meio de mensagens via *whatsapp*, encaminhando o link do questionário online elaborado na plataforma *surveymonkey*. A mensagem por endereço eletrônico enviada aos policiais foi a seguinte:

Caro (a) Companheiro (a) Policial Militar,  
Sou Raimundo Magalhães, mestrando em desenvolvimento e gestão social pela UFBA, e, como trabalho final do curso, estou escrevendo sobre a gestão participativa e a polícia comunitária. Assim, penso em mapear através da BCS do Calabar como o conceito de participação emerge nas atividades da BCS, na visão dos policiais e de moradores.  
Gostaria de sua colaboração e agradeço sua resposta.  
Este é o link da pesquisa:  
[https://www.surveymonkey.com/s.aspx?sm=x0PKg5IMfD8tS\\_2f7nLxRy9w\\_3d\\_3d](https://www.surveymonkey.com/s.aspx?sm=x0PKg5IMfD8tS_2f7nLxRy9w_3d_3d)  
Este link está vinculado, de maneira exclusiva, a esta pesquisa e ao seu endereço de email. Não encaminhe esta mensagem.  
Agradecemos sua participação!

O recebimento das respostas se deu por meio do coletor de dados que o *software* disponibiliza, tendo sido enviada por endereço eletrônico 23 (vinte e três) o que facilitou o processamento, todavia, alegando dificuldades de acesso à internet foi necessário o preenchimento 21 (vinte e um) questionários impressos, cujas respostas foram inseridas manualmente. A tabela 1 mostra as respostas dos policiais da BCS por grau hierárquico:

Tabela 1 – quantidade de respostas por grau hierárquico – policial.

Opções de resposta	Respostas
Capitão (ã)	0,00% 0
1º Tenente	2,27% 1
Subtenente	0,00% 0
1º Sargento	9,09% 4
Cabo	0,00% 0
Soldado 1ª classe	88,64% 39
<b>Total</b>	<b>44</b>

Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

Assim, de um total de 74 policiais, foi alcançada a amostra necessária, totalizando 44 (quarenta e quatro) respostas.

Nesse mesmo período, este pesquisador frequentou diariamente a Biblioteca do Calabar, que fica no térreo do prédio da Associação de Moradores, onde conseguiu contato com várias lideranças da comunidade. Verificou-se que a comunicação por endereço eletrônico naquela comunidade não é comum, o que implicou a impressão de 150 (cento e cinquenta) questionários que eram entregues às pessoas residentes no bairro para responderem conforme a sua disponibilidade de tempo. Muitas preferiam que as questões lhe fossem lidas para indicarem a resposta, mesmo sendo constatado ao final da pesquisa de que todos os respondentes da comunidade eram alfabetizados e possuíam, no mínimo, o ensino fundamental 1. Considerando que o software utilizado possibilita a coleta de resposta por meio do *facebook*<sup>40</sup>, foi efetivada a publicação de mensagem em duas *homepages*: a da base comunitária do Calabar e da Biblioteca Comunitária do Calabar (BBC). Nos meios de coletas disponíveis foram encaminhadas as mensagens a seguir:

Caro (a) Morador (a) do Calabar  
O Sr. Raimundo Magalhães, mestrando em desenvolvimento e gestão social pela UFBA, e, como trabalho final do curso, está escrevendo sobre a gestão participativa e a polícia comunitária. Ele pensa em mapear através da comunidade do Calabar, como o conceito de participação emerge nas atividades da Base Comunitária de Segurança do Calabar, dos moradores. Gostaria de s...

<sup>40</sup> Plataforma de comunicação na internet

Caro (a) Morador (a) Peço-lhe a colaboração para responder o questionário no link a seguir: <https://pt.surveymonkey.com/s/ND6Q3MD>  
Raimundo Magalhães Mestrando em Gestão Social UFBA

Olá Senhores (as) Moradores (as) do Calabar, a pesquisa que estou fazendo sobre a participação social no campo da segurança pública é importante para que haja uma reflexão sobre essa política pública em nosso Estado. O nosso olhar é acadêmico e visa mapear como o conceito de participação emerge nesse campo, especificamente na BCS do Calabar, na visão de moradores e policiais. Espero contar a colaboração de todos, acessando o link divulgado. O resultado desse trabalho constará da dissertação, que após aprovada, encaminharei um exemplar para a Biblioteca do Calabar.

O recebimento das respostas também se deu por meio do coletor de dados, sendo que 99 (noventa e nove) constam do preenchimento de questionários impressos, cujas respostas foram inseridas manualmente, 04 (quatro) recebidas via endereço eletrônico e 03 (três) por meio do link do *facebook*, confirmando a dificuldade de comunicação pela internet. Segue a tabela de respostas dos moradores do Calabar por gênero:

Tabela 2 – quantidade de respostas por gênero - morador

Opções de resposta	Respostas	
Masculino	43,40%	46
Feminino	55,66%	59
Outro	0,94%	1
<b>Total de questionados: 106</b>		

Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

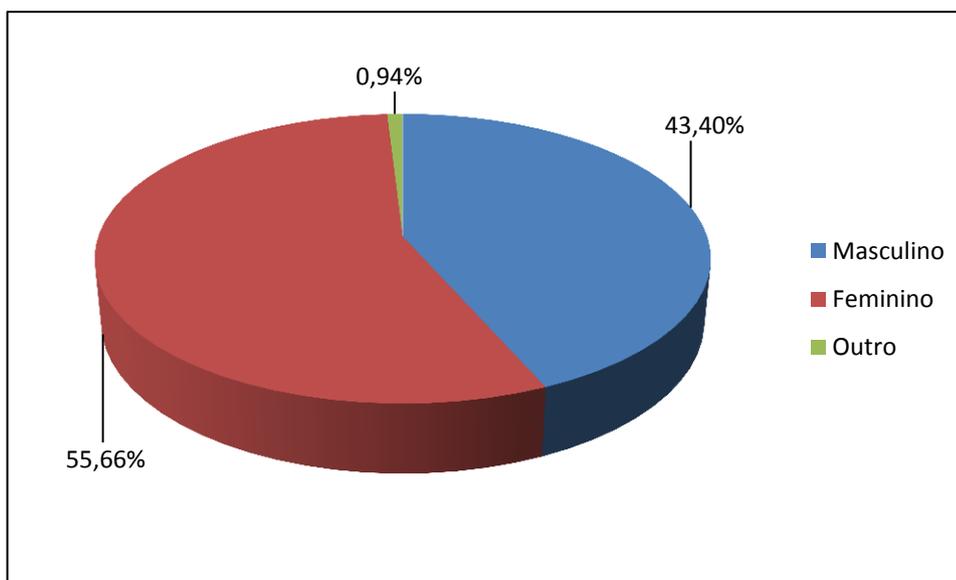
Assim, de uma população de 6.484<sup>41</sup> pessoas residentes no Calabar, foi alcançada a amostra necessária, totalizando 106 (cento e seis) respostas. Desta forma, os dados obtidos por meio dos questionários foram tabulados pelo *software surveymonkey*, originando os gráficos que são apresentados a seguir com seus respectivos comentários.

Inicialmente, o questionário sobre a participação social e a gestão da base comunitária de segurança do Calabar, aplicado para o morador, estabeleceu nas seis primeiras questões um perfil dos entrevistados, com vistas a atender um dos aspectos da matriz de análise, saber quem participa.

<sup>41</sup> Conforme SIM Salvador.

Na questão do gênero, o gráfico 1 demonstra que 55,66% da amostra é representada por mulheres, primeiro por terem sido mais receptivas à pesquisa e representarem o público presente no horário da aplicação dos questionários, entre 08 e 18 horas. Tem-se que apenas um entrevistado não se enquadrou nas duas principais categorias de gênero colocadas como opção, indicando pouca representatividade de outros gêneros ou reserva do respondente quanto à sua escolha de sexualidade, tema ainda muito sujeito a discriminação e represália. A participação de homens representou a proporção censitária comum de uma população com mais mulheres, principalmente se tratando de um bairro popular e marcado por histórico de violência e mortes de indivíduos jovens e do segmento masculino.

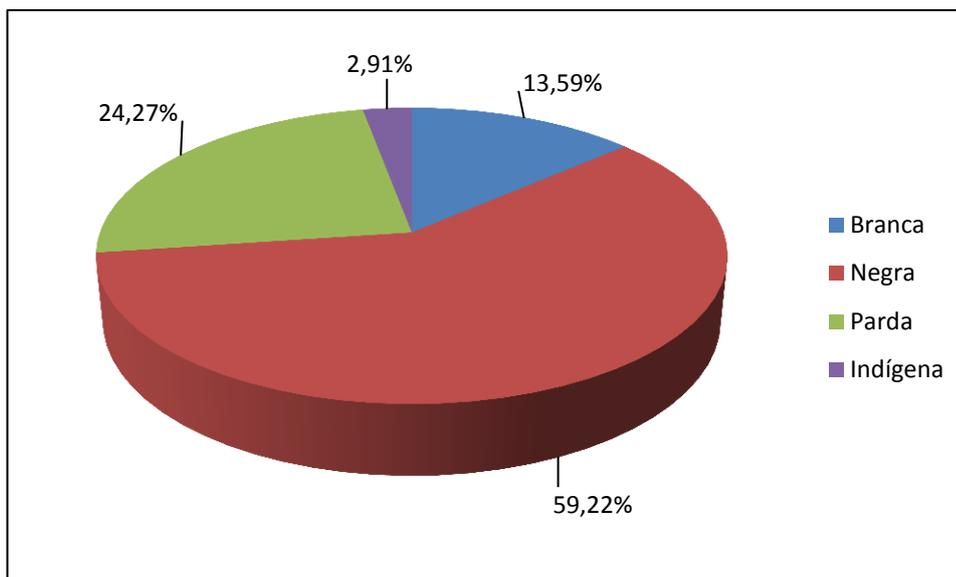
Gráfico 1 – Morador do Calabar – gênero.



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

A questão da raça traz a proporção esperada de que nos bairros populares e na população da capital baiana, os declaradamente negros e pardos suplanta as demais possibilidades de cor da pele. Assim, o gráfico 2 traz o percentual de 83,49% entre pardos e negros e, mesmo os que se autodeclararam branco se detiveram apenas na caracterização da tez mais clara, sem se reportarem ao processo socio-cultural de construção do conceito de raça.

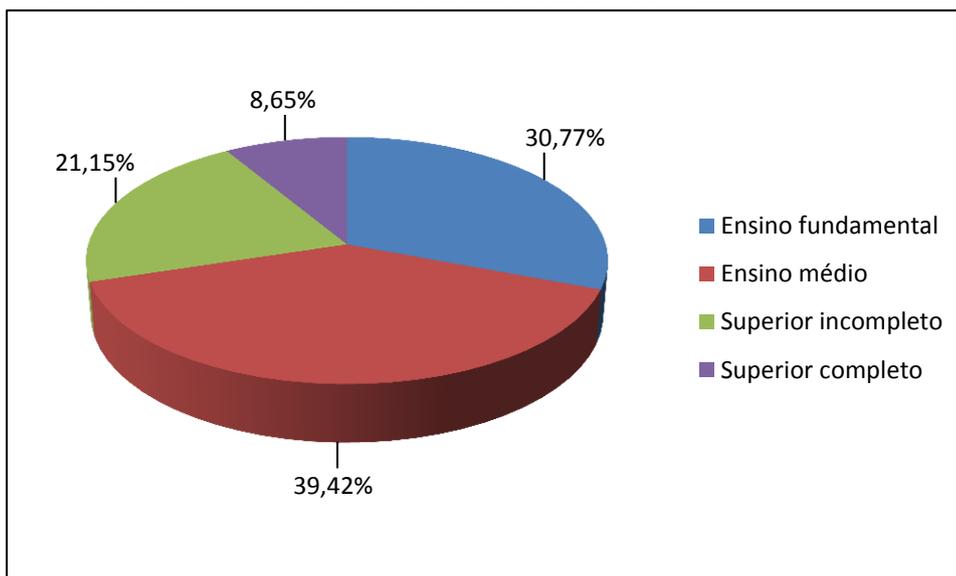
Gráfico 2 - Morador do Calabar - cor (raça).



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

No quesito escolaridade, sobressai-se o percentual de pessoas com o nível superior completo e incompleto, 29,80%, ou seja, cerca de um terço da população daquele bairro tem buscado uma melhor qualificação. O gráfico 3 pontua esse aspecto dos respondentes, que apresentaram significativo nível de conhecimento formal, com cerca de 40% das pessoas com o ensino médio, possivelmente aptas ao ingresso no ensino superior. Pela análise psicossocial antes realizada da comunidade, pode-se associar esse padrão de instrução formal como concorrente para o nível de criticidade da população.

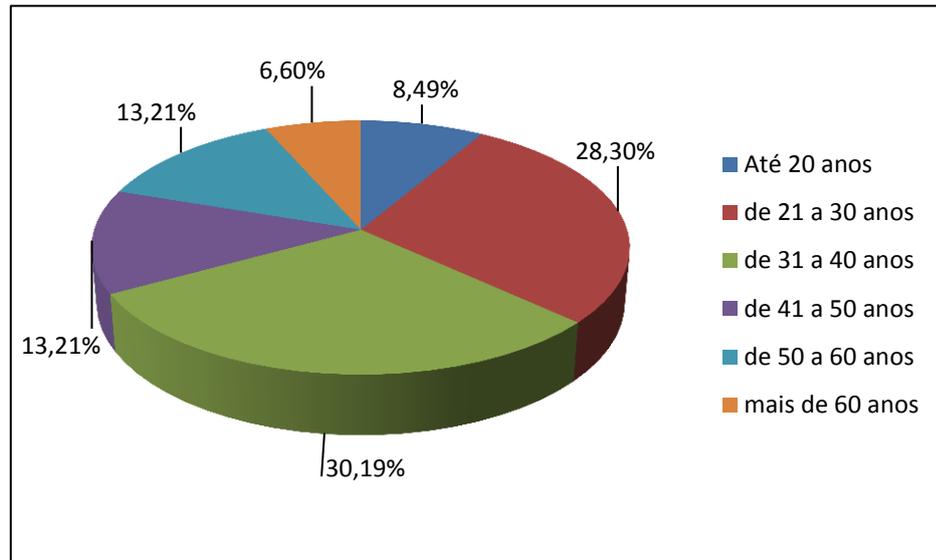
Gráfico 3 - Morador do Calabar – escolaridade.



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

Quanto à faixa etária dos respondentes, verifica-se que parcela significativa se encontra entre 21 e 40 anos. O gráfico 4 demonstra que as diversas categorias foram alcançadas dando legitimidade às respostas, representando dentro de uma proporcionalidade regular os vários contextos de vivências de jovens, adultos e idosos.

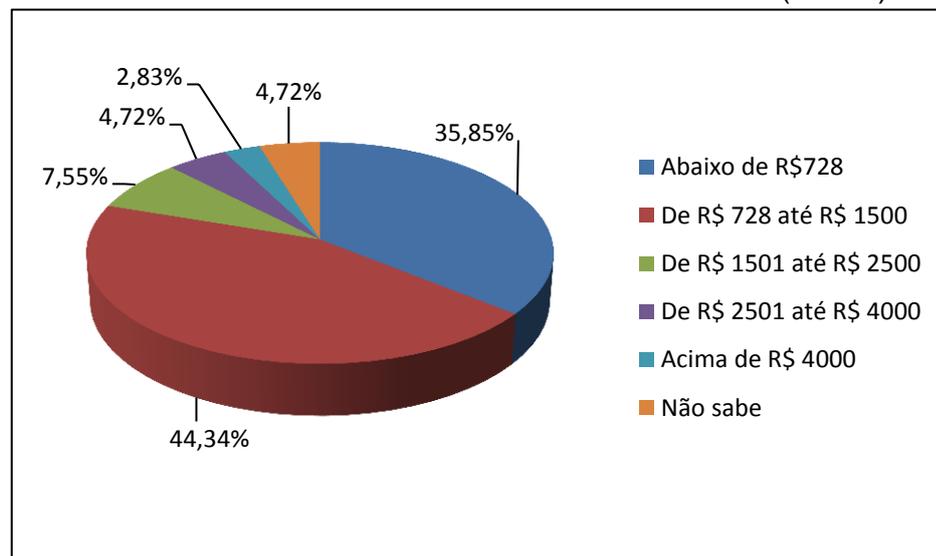
Gráfico 4 - Morador do Calabar faixa etária (idade).



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

Na questão referente à renda familiar mensal média as pessoas, apesar de responderem, não demonstravam interesse de se manifestar a esse respeito, até porque residentes em bairro popular, alguns demonstravam pujança material incomum, a despeito das dificuldades aparentes da maioria dos residentes. O gráfico 5 apresenta o perfil econômico dos pesquisados.

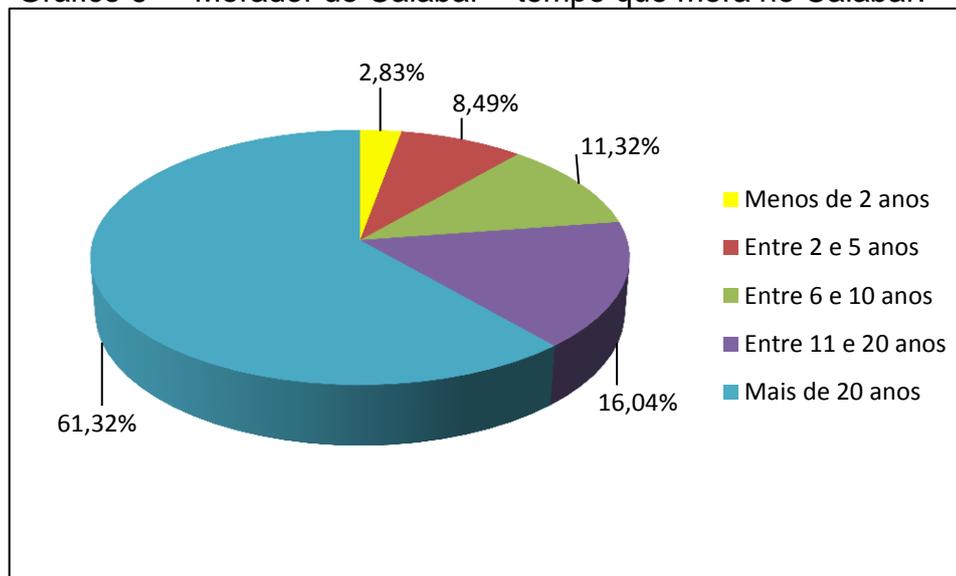
Gráfico 5 - Morador do Calabar renda familiar mensal (média).



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

No quesito tempo de moradia no bairro, chama a atenção o dado de que parcela significativa da população tenha longa permanência ali, muitos declarando viverem no bairro desde o nascimento. O gráfico 6 apresenta que 61,32% moram há mais de vinte anos no Calabar.

Gráfico 6 - Morador do Calabar – tempo que mora no Calabar.

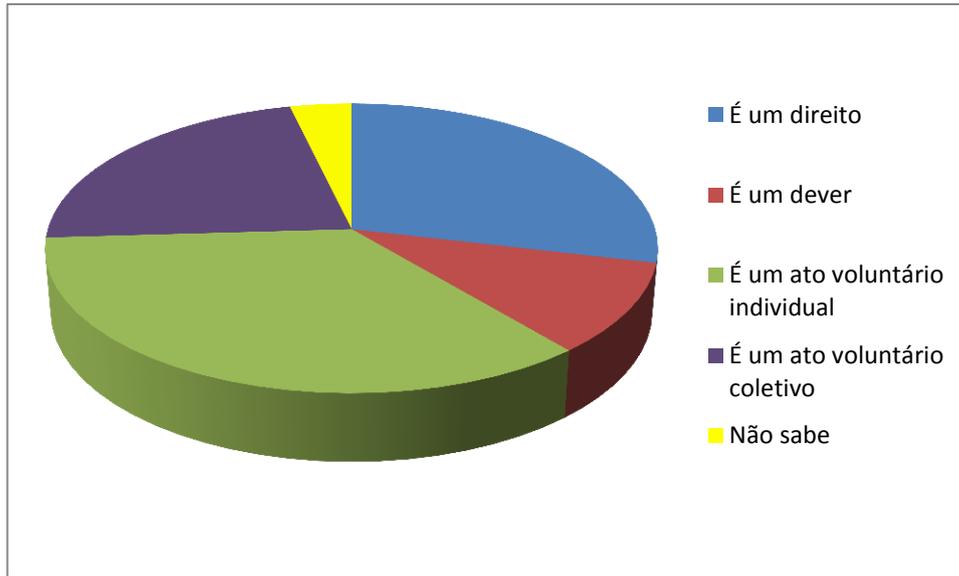


Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

Passa-se, então, a apresentar o resultado obtido quanto ao perfil da participação e do processo de construção do interesse coletivo.

O primeiro quesito diz respeito ao entendimento das pessoas do que vem a ser participação social. Na digressão histórica do conceito, verificou-se que Milani (2008) e Vasconcelos Sobrinho et al. (2012) pontuaram sobre o momento em que a participação social se confundiu com a participação política, com o direito ao voto; quando se tornou um dever simbólico de legitimação no momento do governo militar; e, mais recente assume o viés de integrar o coletivo, uma organização; e na atualidade o viés de ativismo voluntário individual ou coletivista de inserção na políticas públicas. O conteúdo das respostas retrata a ideia mais individual da participação, como conquista de direito. O gráfico 7 apresenta a predominância de entendimento do conceito como direito (29,52%) e um ato voluntário individual (35,19%), onde as pessoas acreditam que a transformação da realidade social passa por sua adesão e não cabe desconhecer (apenas 3,81%).

Gráfico 7 - Morador do Calabar – o que entende como participação social.



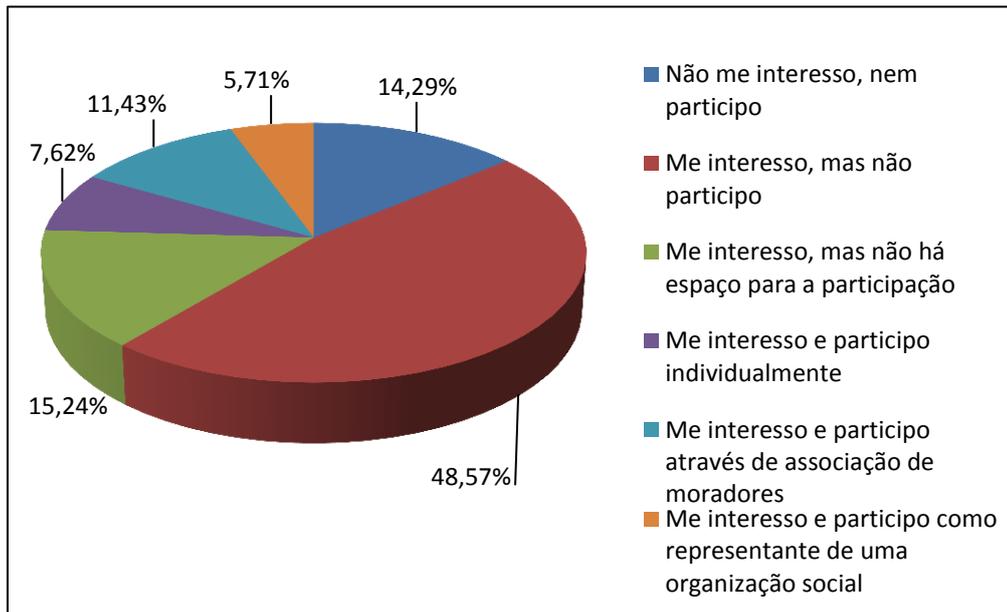
Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

A questão da consciência e interesse sobre a participação se mostrou pertinente para delinear a distância entre o discurso e a prática. Assim, o gráfico 8 traduz bem isso, pois apesar de admitirem se interessar sobre participação no campo da segurança, admitem não participar.

Como instrumento de uma política pública, exteriorizada pela ação dos policiais da BCS, a organização policial carece de legitimidade e confiança necessárias para mover as pessoas a participar.

Na verdade, há uma ideia subjacente de que o Estado realiza uma ação simbólica. O percentual de 63,51% dos respondentes se mostrarem interessados, mas afirmarem não participar e nem haver espaço para participação aponta para uma necessária sensibilização da população.

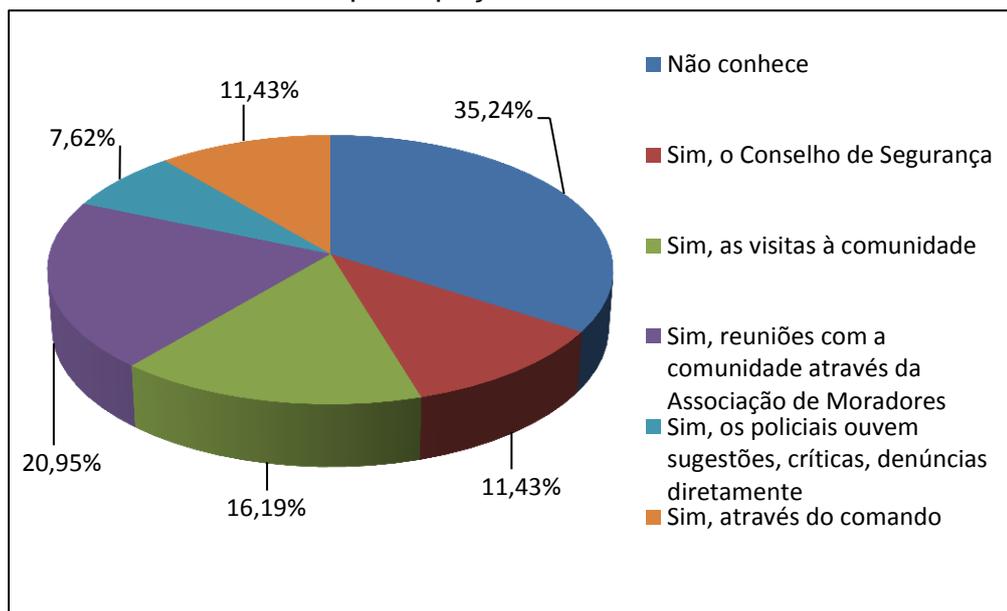
Gráfico 8 - Morador do Calabar - interesse e participação nas questões que envolvem a segurança pública no bairro.



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

Em estreita ligação com a questão anterior, está o fato dos respondentes desconhecerem dispositivos ou mecanismos de participação na gestão da segurança. Assim, no gráfico 9, 35,24% afirmaram não conhecer esses dispositivos e outros 20,95% dirigirem suas demandas para a associação de moradores, já que o Calabar não dispõe de uma conselho de segurança.

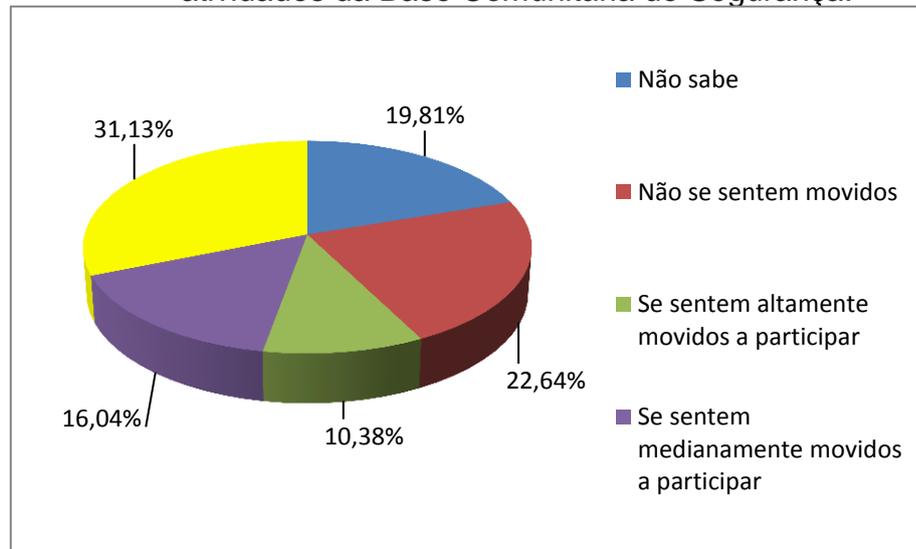
Gráfico 9 - Morador do Calabar – se a Base Comunitária de Segurança do Calabar possui dispositivos ou mecanismos para estimular a participação social.



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

O gráfico 10 traz a medida da mobilização da população para participar das atividades da BCS. Entre o não saber, não se sentir mobilizado ou pouco movido tem-se 73,58%, denotando baixa mobilização para a questão da segurança.

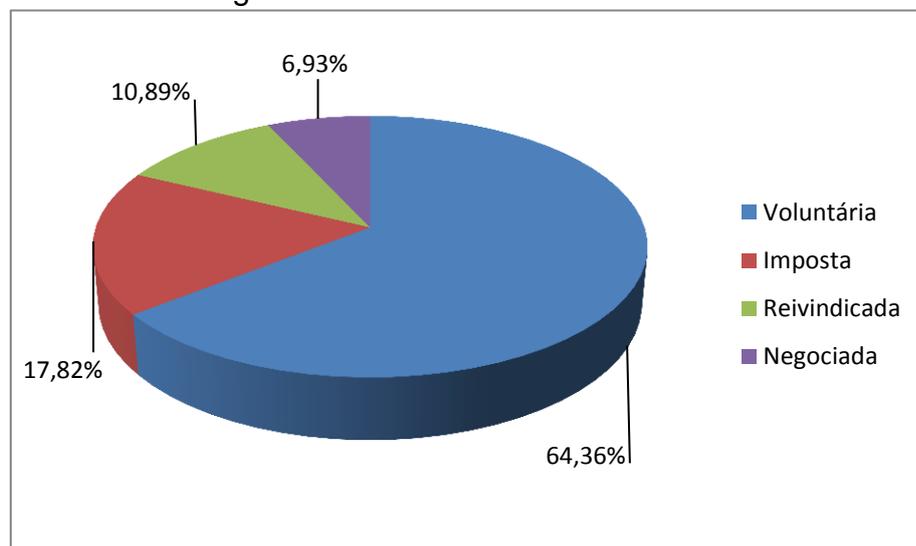
Gráfico 10 - Morador do Calabar - em que medida os moradores do Calabar se sentem "movid" a participar das ações e atividades da Base Comunitária de Segurança.



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

As respostas à questão sobre o modo da convocatória às reuniões na BCS mostram que a população reconhece que a participação é voluntária (64,36%), mas há uma significativa margem na crença da imposição. Interessa registrar que um dos respondentes acrescentou que um convite em que o anfitrião chega em sua casa com armamentos ostensivamente portados, é uma convocação compulsória.

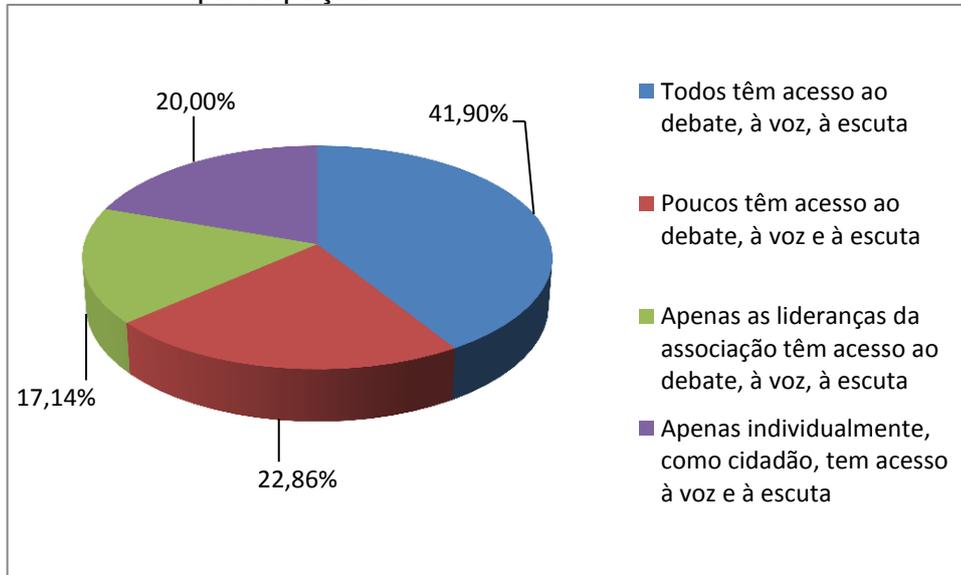
Gráfico 11 - Morador do Calabar - A participação em reuniões com integrantes da BCS.



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

A questão sobre as desigualdades na participação mostrou uma percepção positiva dos respondentes. O gráfico 12 demonstra que 41,90% dos pesquisados consideram que todos têm acesso ao debate, à voz e à escuta.

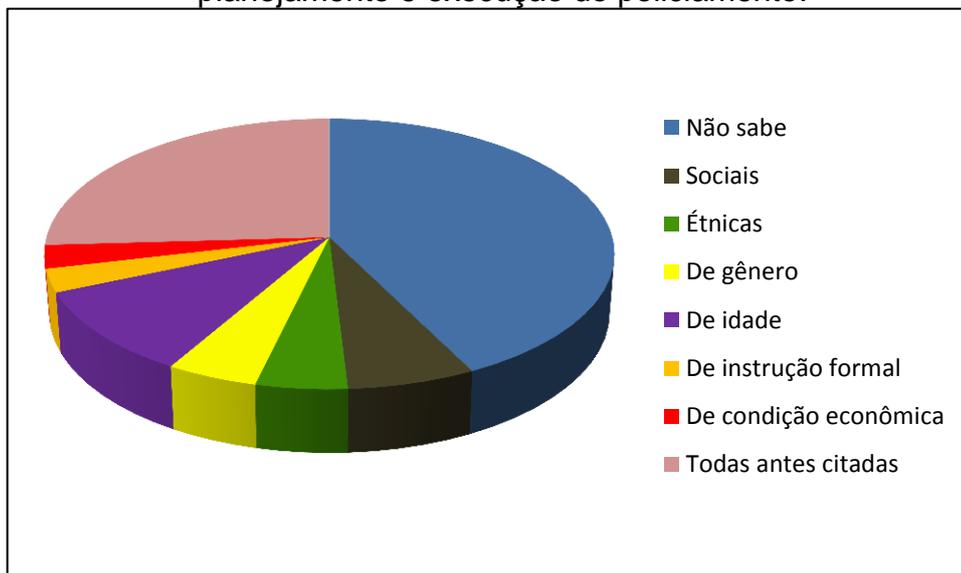
Gráfico 12 - Morador do Calabar – desigualdades que subsistem na participação.



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

Quanto às diferenças consideradas pela segurança na prestação do serviço, ficou evidente a não compreensão da questão, gerando distorção nas respostas. Desta forma, no gráfico 13, 44,23% consideraram não saber que critérios a polícia utiliza para planejar e executar o policiamento.

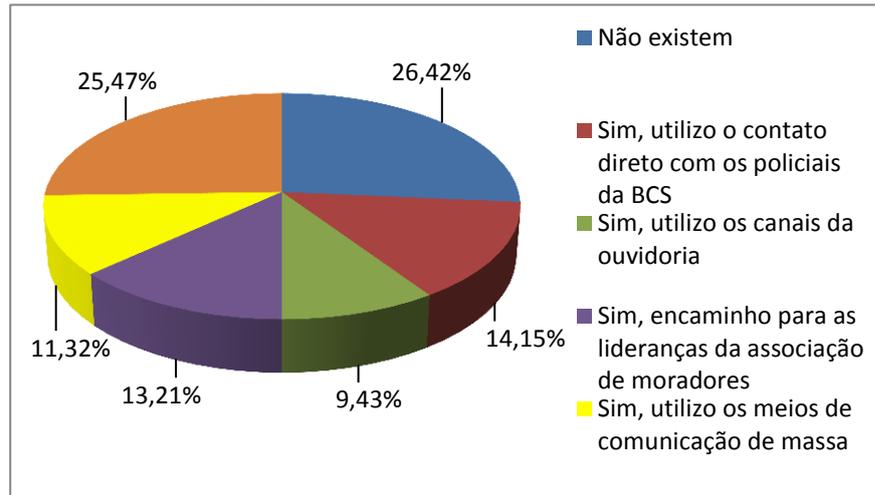
Gráfico 13 - Morador do Calabar - a gestão da BCS leva em consideração que tipo de diferenças entre os cidadãos no planejamento e execução do policiamento.



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

O gráfico 14 retrata a pergunta mais emblemática, demonstrando a falta de acessibilidade à qualidade do serviço, pois o percentual daqueles que consideram não existirem formas de realizar críticas e/ou denúncias, mais aqueles que apesar de saber existirem não utilizam, chega a 51,89% dos respondentes.

Gráfico 14 - Morador do Calabar - formas de realizar críticas, denúncias sobre o policiamento realizado pelos policiais da BCS.



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

A questão retratada no gráfico 15 está ligada à confiabilidade de que a participação poderá gerar resultado prático de transformação, pois 77,25% dos respondentes não sabem ou consideram pouco ou inexistir o devido encaminhamento das demandas da população do bairro pela BCS. Há descrédito.

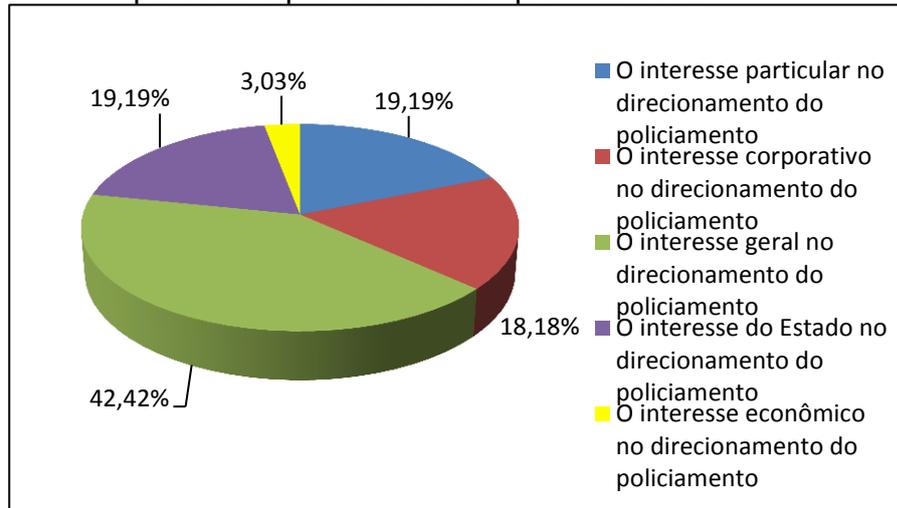
Gráfico 15 - Morador do Calabar - em que medida as demandas da comunidade encaminhadas pelos canais de participação para a BCS são consideradas na gestão do policiamento.



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014

Os respondentes consideraram que o interesse coletivo (42,42%) é o prevalente nas questões de segurança, conforme gráfico 16. Todavia, os interesses particular, corporativo e do Estado somaram 56,56%, demonstrando certo equilíbrio entre os interesses subjacentes à participação na segurança.

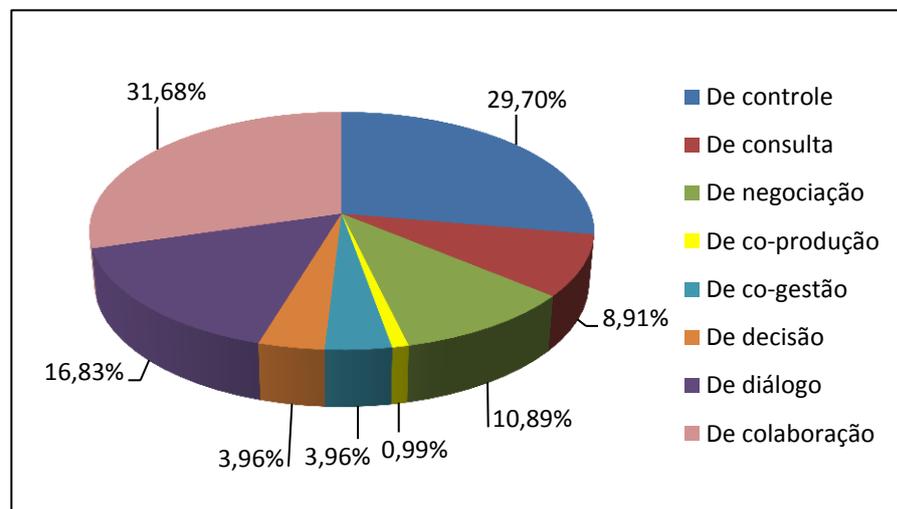
Gráfico 16 - Morador do Calabar - nos espaços de participação em que se discute as ações de policiamento da BCS, você percebe a prevalência de qual interesse?



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

A questão 17, retratada no gráfico a seguir, apresenta o objetivo percebido nos espaços de participação estimulados pela polícia. De forma, antagônica e proporcional, 29,70% dos respondentes consideram como medida de controle, já 31,68%, de colaboração.

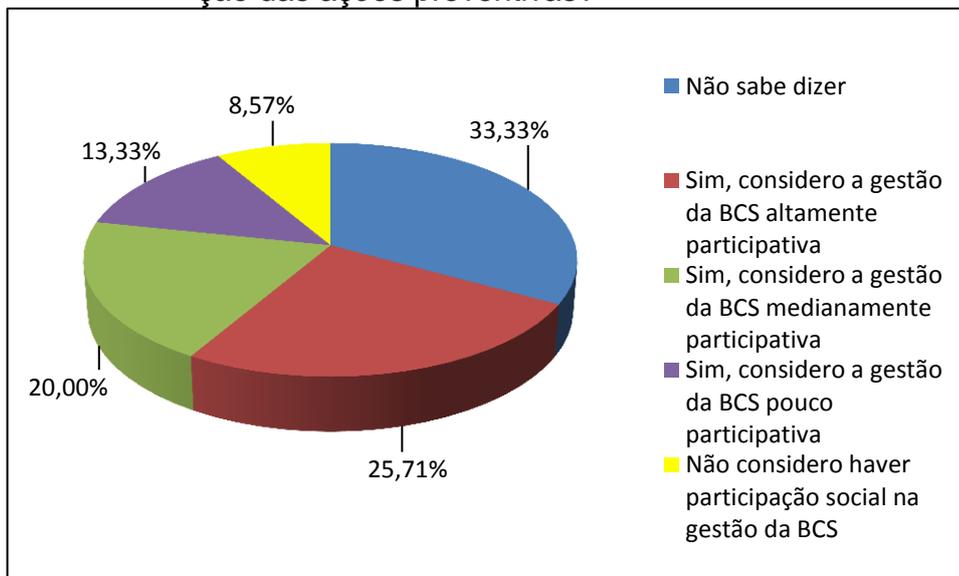
Gráfico 17 - Morador do Calabar - nas oportunidades em que a participação social é estimulada pela BCS, que objetivo você percebe dessa medida?



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

A pergunta mais direta e clara correspondente ao objetivo geral da pesquisa está retratada no gráfico 18; todavia, restou limitada na mensuração do grau de participação na gestão, pois significa que uma parcela dos respondentes desconhece o modelo de gestão da base comunitária de segurança e da própria polícia. Assim o resultado apurado tem a ver com o senso comum sobre o que vem a ser gestão e participação. Como o segundo conceito emergiu com uma visão individualista e voluntária, os 33,33% que não sabem dizer e os 25,71% que consideram a gestão altamente participativa refletem a dualidade de percepção de parcela significativa da população.

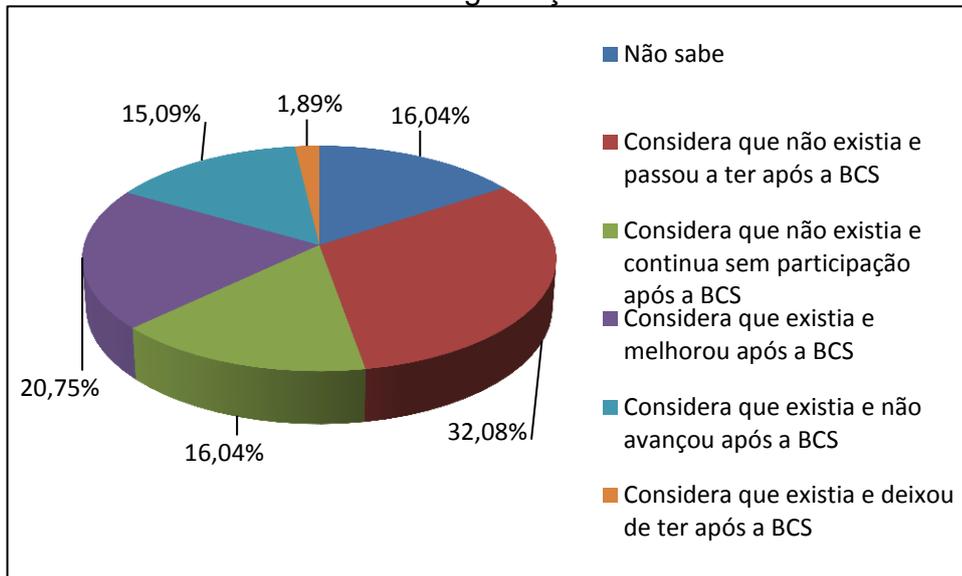
Gráfico 18 - Morador do Calabar - você considera participativa a gestão do policiamento da BCS do Calabar, ou seja, o comando ouve a comunidade no planejamento e execução das ações preventivas?



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

A questão apresentada no gráfico a seguir demonstra o aspecto positivo da instalação da BCS, ao aglutinar a mobilização da população em prol do estabelecimento da ordem pública. 52,83% dos respondentes consideraram que não existia e passou a ter e que melhorou a participação social após a BCS.

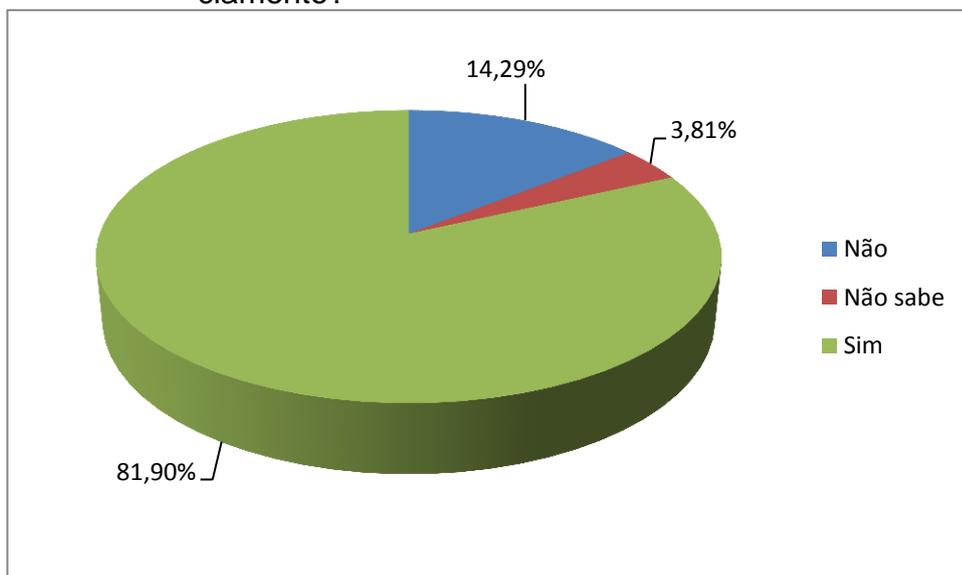
Gráfico 19 - Morador do Calabar - em que medida você considera a participação da comunidade do Calabar, em relação à segurança, antes e depois da implantação da Base Comunitária de Segurança?



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

A questão 20, refletida no gráfico a seguir, demonstra a grande margem de respondentes a considerar que a participação social pode auxiliar o controle da violência e criminalidade no bairro (81,90%).

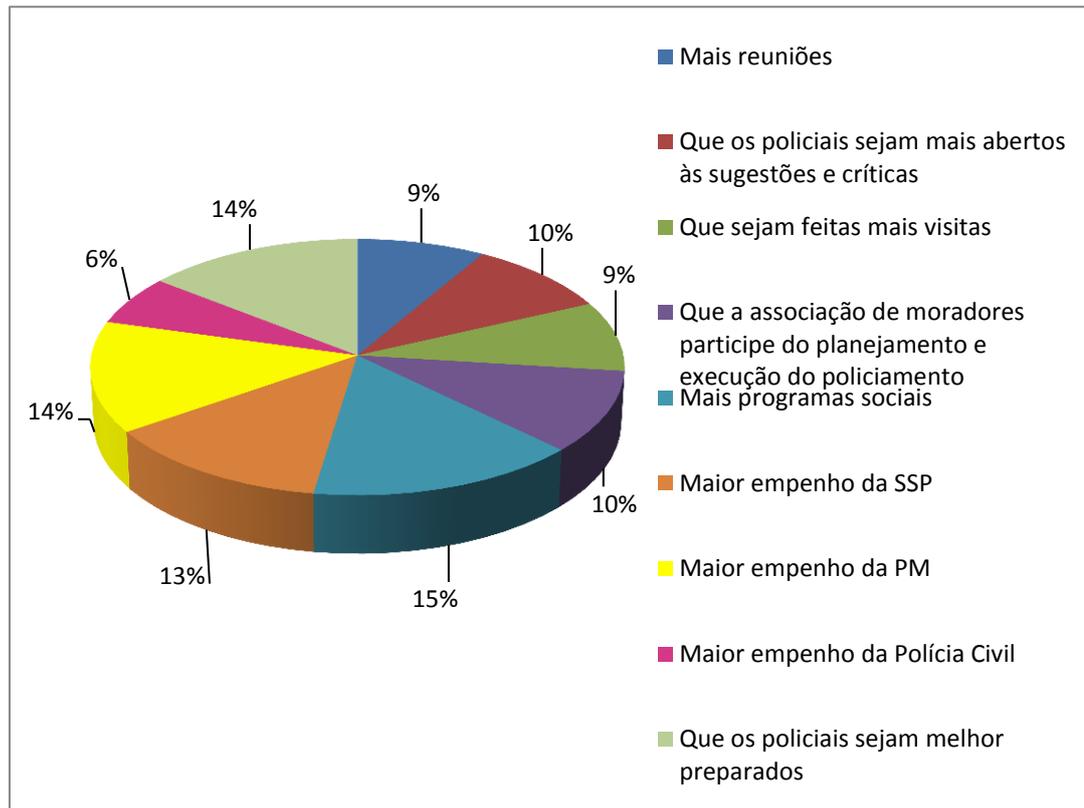
Gráfico 20 - Morador do Calabar - você considera que a participação da comunidade na gestão das atividades da BCS pode auxiliar no controle e prevenção dos índices de violência e criminalidade no Calabar e na atuação mais eficiente do policiamento?



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

Por fim, os moradores apresentaram as medidas necessárias para que a participação social seja mais efetiva na segurança pública, sendo mais ocorrente a preparação melhor dos policiais (36,79%) e mais programas sociais (38,68%).

Gráfico 21 - Morador do Calabar - o que você considera necessário para que a participação popular seja mais efetiva no campo da segurança pública?

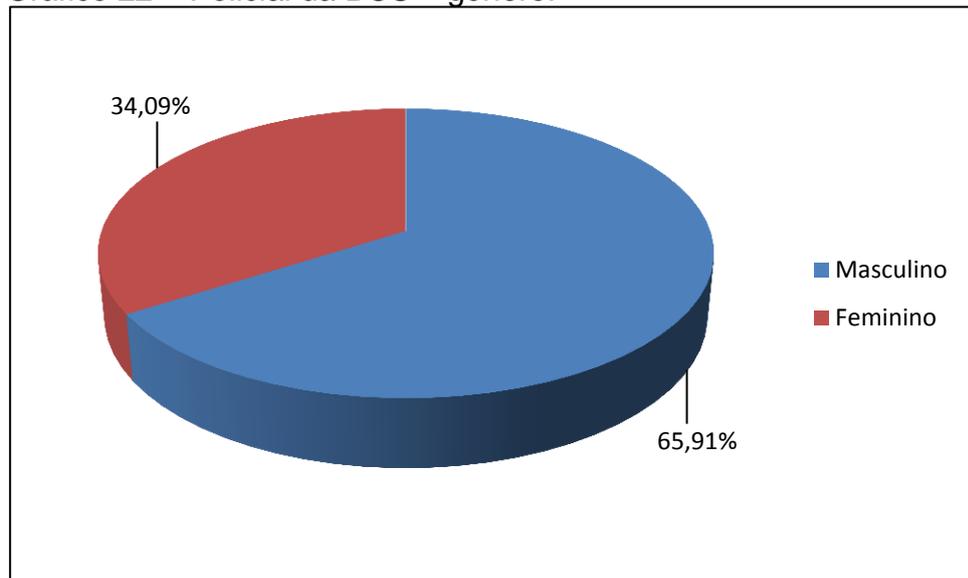


Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

Passa-se, então, ao questionário sobre a participação social e a gestão da base comunitária de segurança do Calabar, aplicado para os policiais, que também tiveram o perfil traçado nas seis primeiras questões, com vistas a atender um dos aspectos da matriz de análise, saber quem participa.

Na questão que retrata o gênero, o masculino predomina no efetivo de policiais da BCS. Retrata, pois, o perfil profissiográfico da atividade policial para homens. Assim, de um universo de 74, o efetivo masculino (65,91%) corresponde a dois terços.

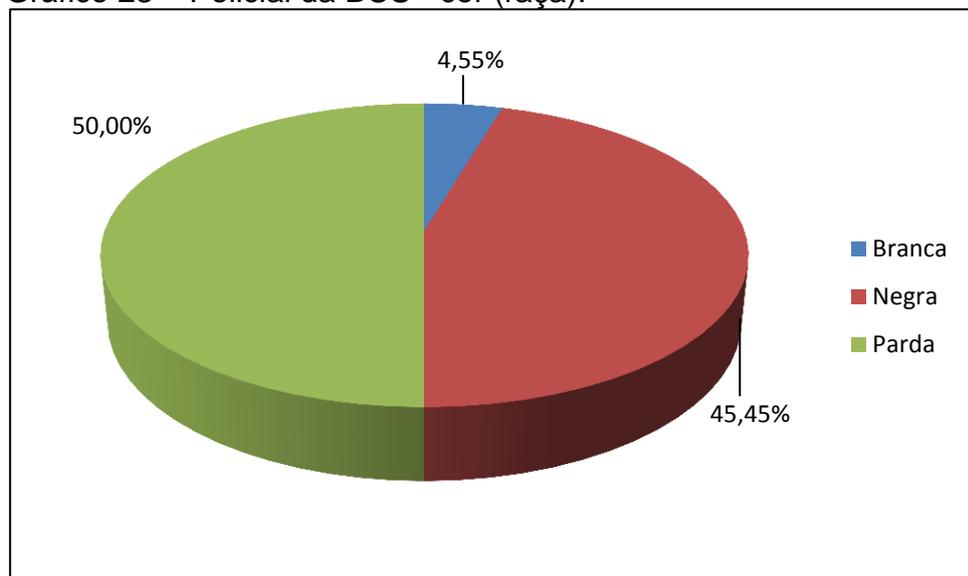
Gráfico 22 – Policial da BCS – gênero.



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

No quesito da autodeclaração de raça, apurou-se uma alta taxa de negros e pardos (95,45%), conforme mostra o gráfico 23.

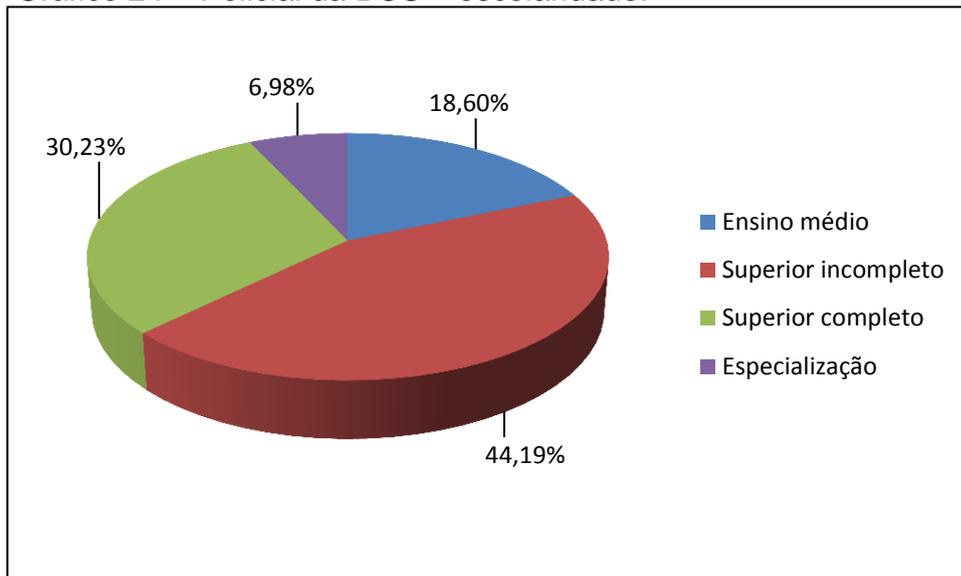
Gráfico 23 – Policial da BCS - cor (raça).



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

Quanto ao nível de instrução, os policiais apresentaram alta taxa de qualificação concluída ou a concluir, a considerar que o gráfico 24 retrata que 74,42% possuem nível superior.

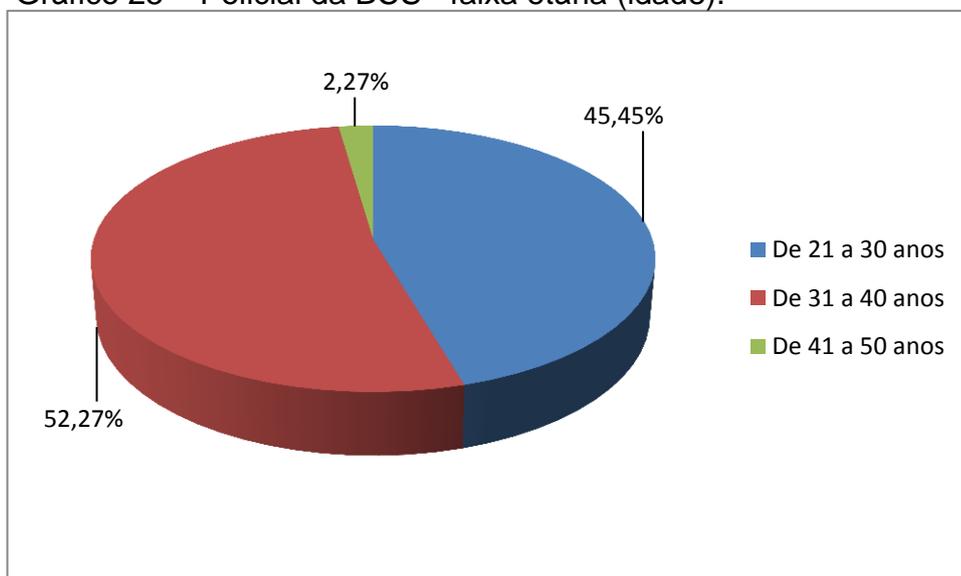
Gráfico 24 – Policial da BCS – escolaridade.



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

Da mesma forma que a população do Calabar, o efetivo de policiais está na faixa etária de 21 a 40 anos, conforme se vê no gráfico 25, um percentual de 97,72% nessa categoria.

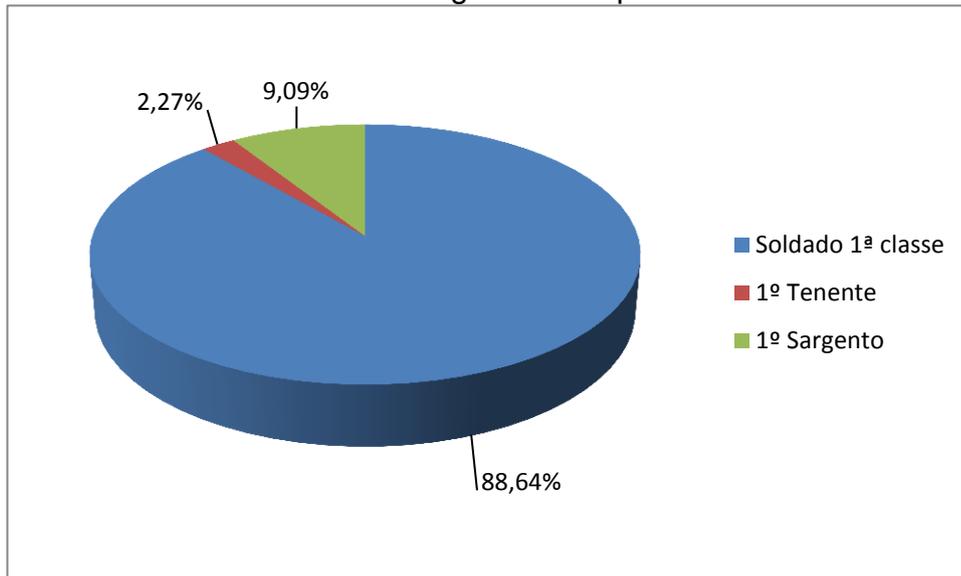
Gráfico 25 – Policial da BCS - faixa etária (idade).



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

Quanto ao grau hierárquico, considerando a organização policial, a BCS conta com um oficial (1º tenente), sendo os demais integrantes (97,73%), sargentos e soldados, estes responsáveis pela execução da polícia ostensiva com práticas de polícia comunitária.

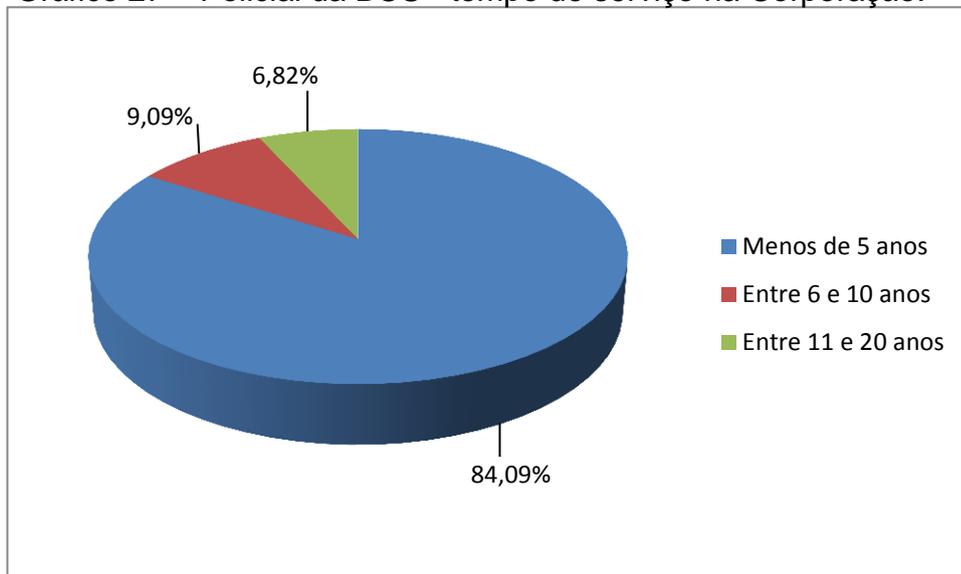
Gráfico 26 – Policial da BCS - grau hierárquico.



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

No que tange o tempo de serviço policial, o efetivo da BCS se constitui de policiais com menos de cinco anos na corporação (84,09%), conforme mostra o gráfico 27.

Gráfico 27 – Policial da BCS - tempo de serviço na Corporação.

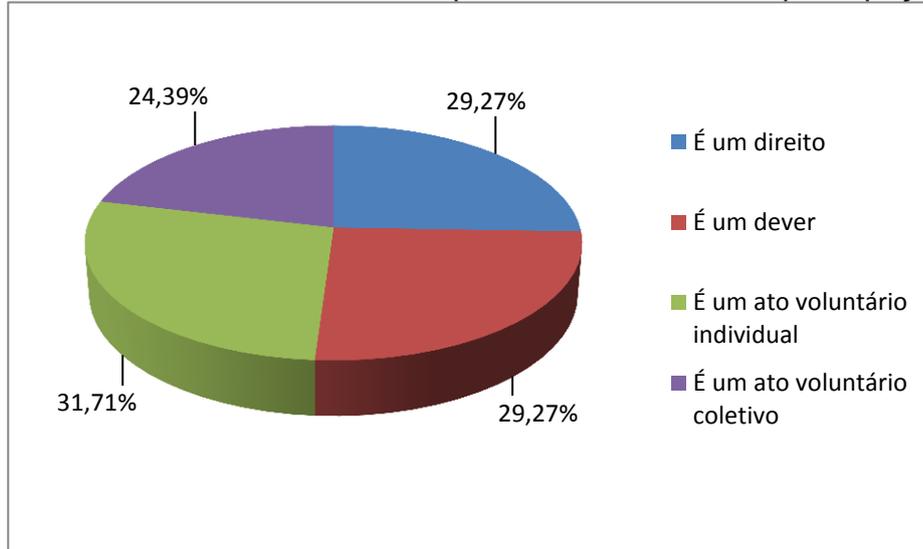


Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

Passa-se, então, a apresentar o resultado obtido quanto ao perfil da participação e do processo de construção do interesse coletivo.

A questão do conceito de participação, apresentada no gráfico 28, traz um equilíbrio no entendimento do que vem a ser a participação, com leve alinhamento a percepção da comunidade, em face do maior percentual, 31,71%, considerar como um ato voluntário individual.

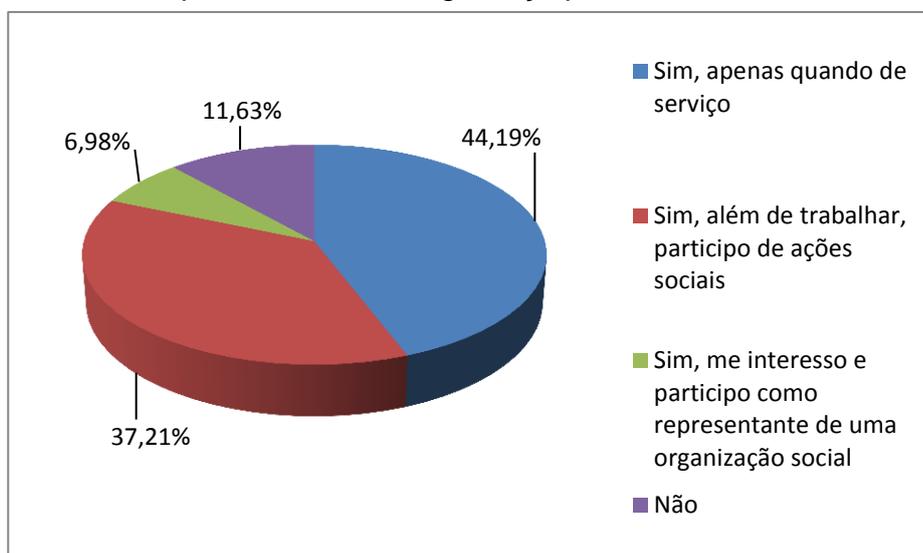
Gráfico 28 – Policial da BCS -o que você entende como participação social?



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

O quesito do interesse e participação apresentou que 44,19% dos respondentes, apenas quando de serviço, apresenta esses aspectos, conforme gráfico 29. Sobressai-se, de forma positiva, o percentual de 37,21% participarem de ações sociais, quase sempre voluntárias. De forma inversa, um percentual significativo de 11,63% apontou não se interessar nem participar, entendendo apenas atuar profissionalmente no lugar.

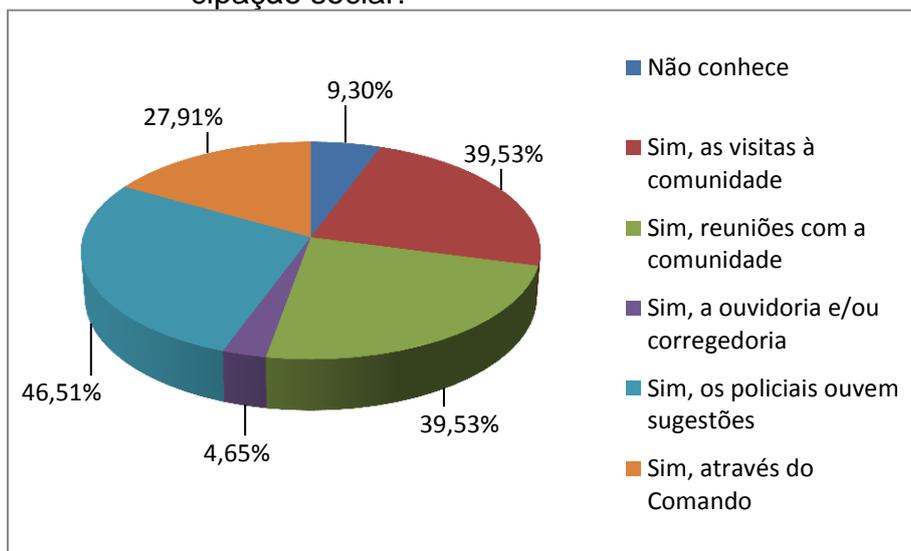
Gráfico 29 – Policial da BCS - você se interessa e participa das questões que envolvem a segurança pública no bairro?



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

Quanto à existência de dispositivos e mecanismos para estimular a participação, o resultado das respostas aponta para a compreensão dos policiais que são promotores do incentivo à participação ao realizarem diretamente essa atitude de estimular a participação (46,51%), como mostra o gráfico 30.

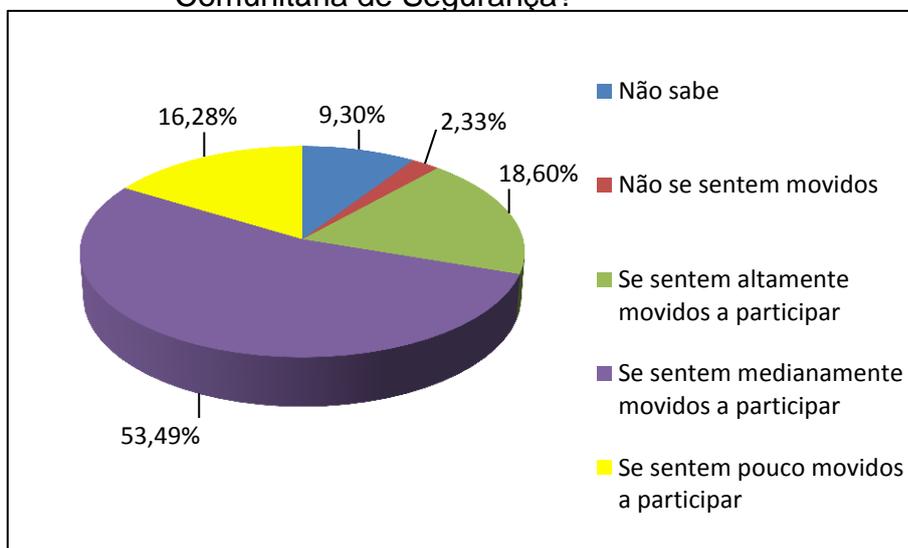
Gráfico 30 – Policial da BCS - a Base Comunitária de Segurança do Calabar possui dispositivos ou mecanismos para estimular a participação social?



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

Os policiais têm a percepção de que os moradores se sentem medianamente movidos a participar das ações da BCS, pontuando em 53,49%, o que não se alinha ao retratado pela população.

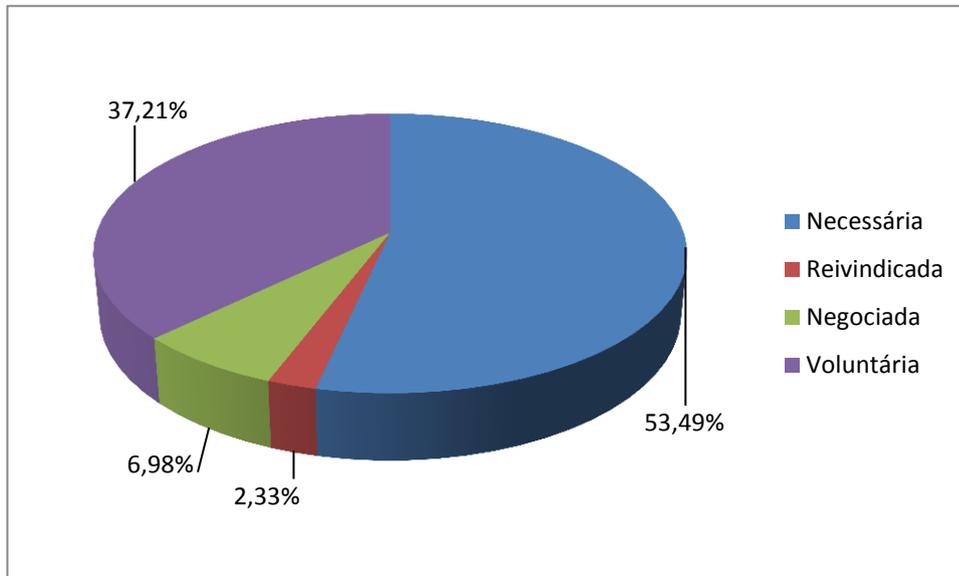
Gráfico 31 – Policial da BCS - em que medida os moradores do Calabar se sentem "movidos" a participar das ações e atividades da Base Comunitária de Segurança?



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

Quanto à forma de chamamento às reuniões na BCS, os policiais afirmam ser necessária (53,49%) e voluntária (37,21%), com se vê no gráfico 32.

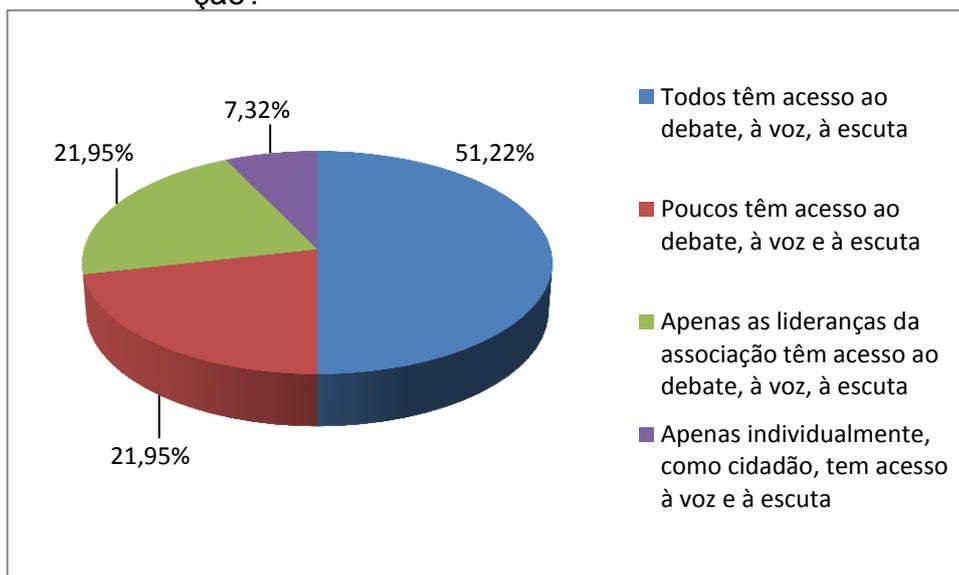
Gráfico 32 – Policial da BCS - A participação em reuniões com moradores do bairro é:



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

As desigualdades subsistentes na participação na percepção dos policiais se alinham à população, conforme o gráfico 33, pois 51,22% dos respondentes consideram que todos têm acesso ao debate, à voz e à escuta.

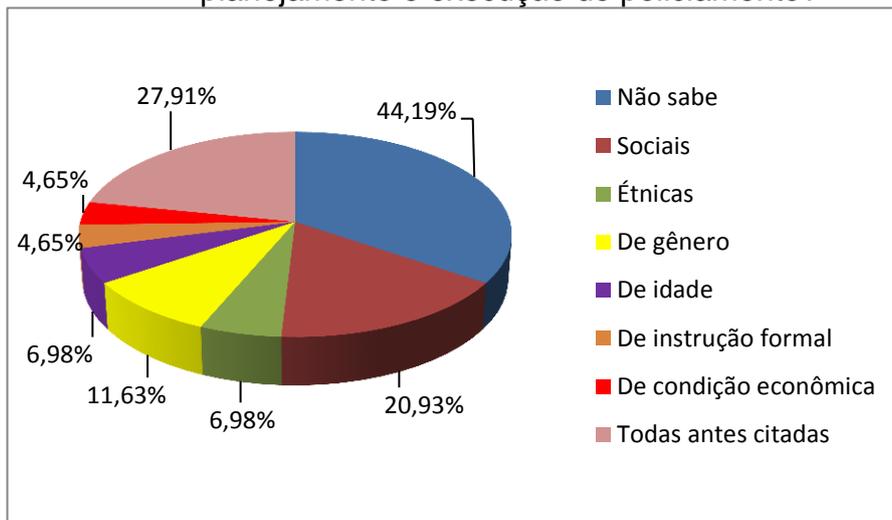
Gráfico 33 – Policial da BCS - Que desigualdades subsistem na participação?



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

Nessa questão, os policiais não souberam determinar as diferenças que são levadas em consideração no planejamento e execução do policiamento. O gráfico 34 apresenta 44,19% de respondentes que constaram não saber, enquanto o percentual remanescente se distribui entre as categorias apresentadas, com prevalência da que considera o conjunto delas (27,91%).

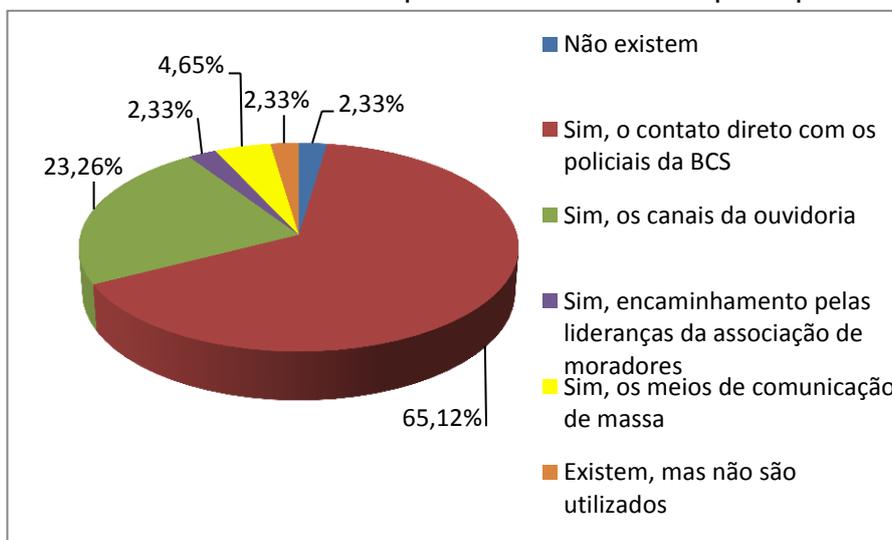
Gráfico 34 – Policial da BCS - Você considera que a gestão da BCS leva em consideração que tipo de diferenças entre os cidadãos no planejamento e execução do policiamento?



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

Quanto aos canais possíveis de críticas, sugestões e denúncias, a maior Parte dos policiais respondentes (65,12%) considerou sua participação como elo de comunicação com a população nesse aspecto.

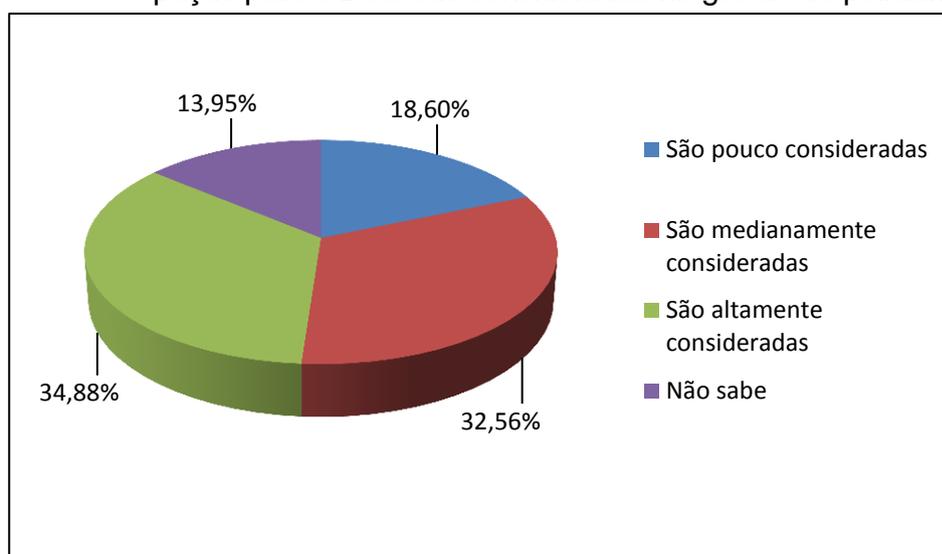
Gráfico 35 – Policial da BCS - Existe formas de realizar críticas, sugestões e denúncias sobre o policiamento realizado pelos policiais da BCS?



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

Os policiais consideram que as demandas da comunidade são altamente e medianamente consideradas na gestão do policiamento, chegando ao patamar de 67,44%, conforme gráfico a seguir.

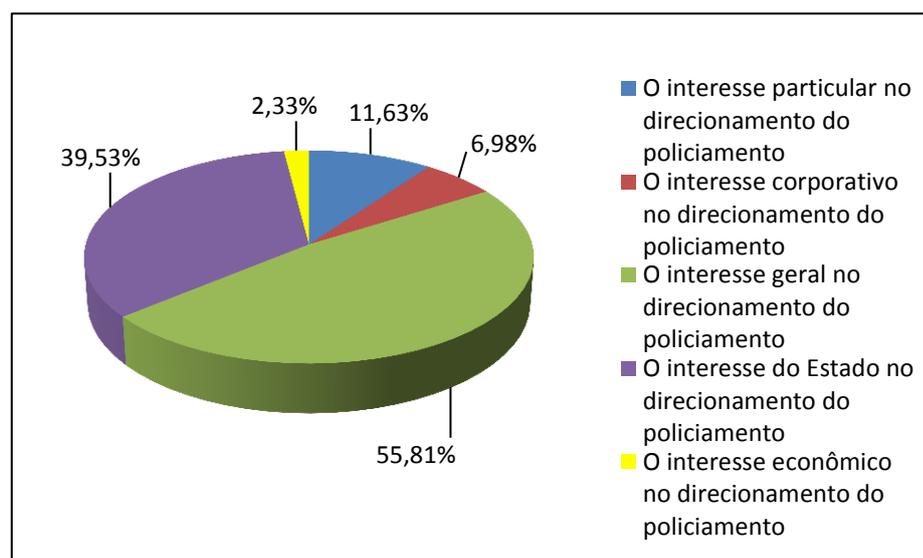
Gráfico 36 – Policial da BCS - Em que medida você percebe que as demandas da comunidade do Calabar encaminhadas pelos canais de participação para a BCS são consideradas na gestão do policiamento?



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

As respostas ao quesito prevalência de interesses revelaram a mesma percepção da população quanto ao interesse geral ser prevalente nas ações da BCS, tendo o interesse estatal seguido a essa percepção, conforme gráfico 37.

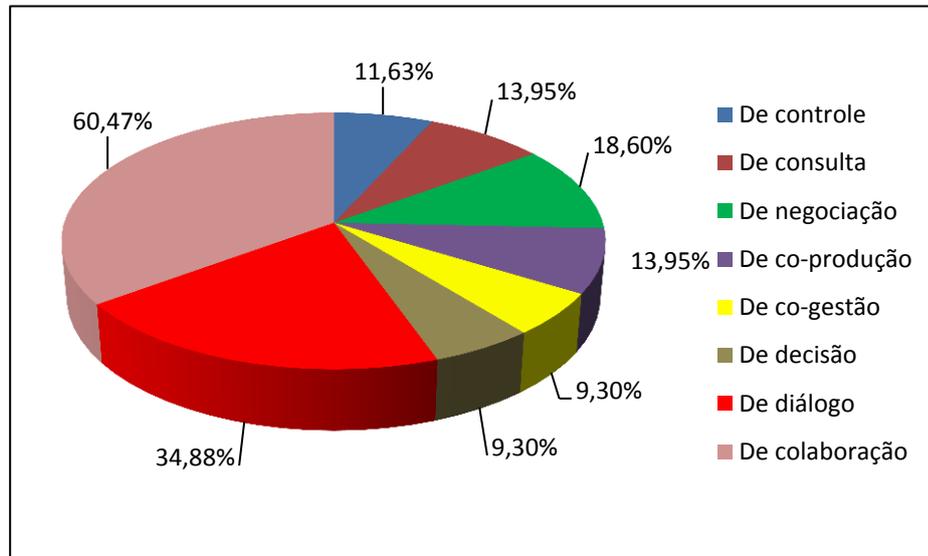
Gráfico 37 – Policial da BCS - Nos espaços de participação em que se discutem as ações de policiamento da BCS, você percebe a prevalência de qual interesse?



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

O objetivo de colaboração e de diálogo prevalece na participação social estimulada pela BCS, em contraposição à ideia de controle registrada nas respostas da população. Assim, o gráfico adiante registra o percentual de 95,35% nas categorias referidas.

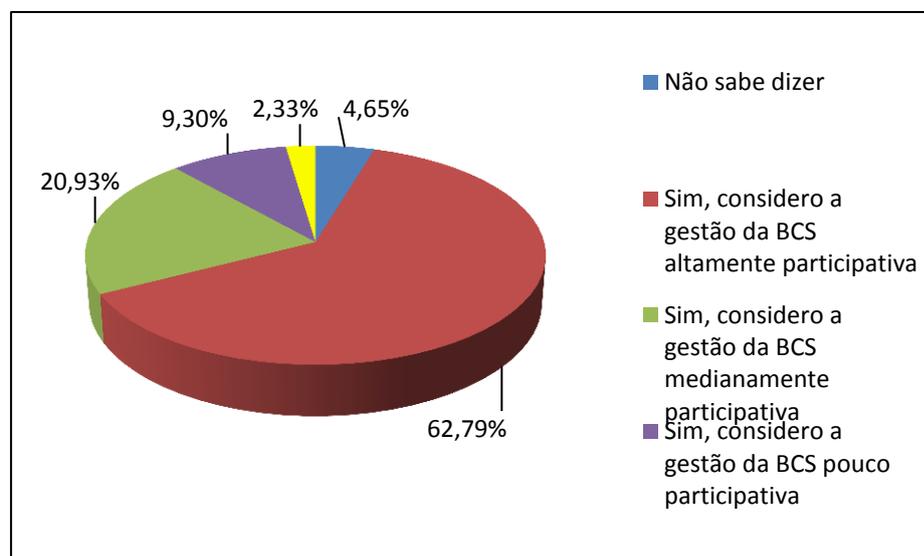
Gráfico 38 – Policial da BCS - Nas oportunidades em que a participação social é estimulada pela BCS, que objetivo você percebe dessa medida?



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

Os policiais consideram a gestão da BCS altamente participativa, conforme delineamento no gráfico 39, de um percentual de 62,79%. Percepção não acompanhada pela comunidade do bairro, considerando que as respostas coletas remetem ao desconhecimento dos instrumentos existentes para essa participação.

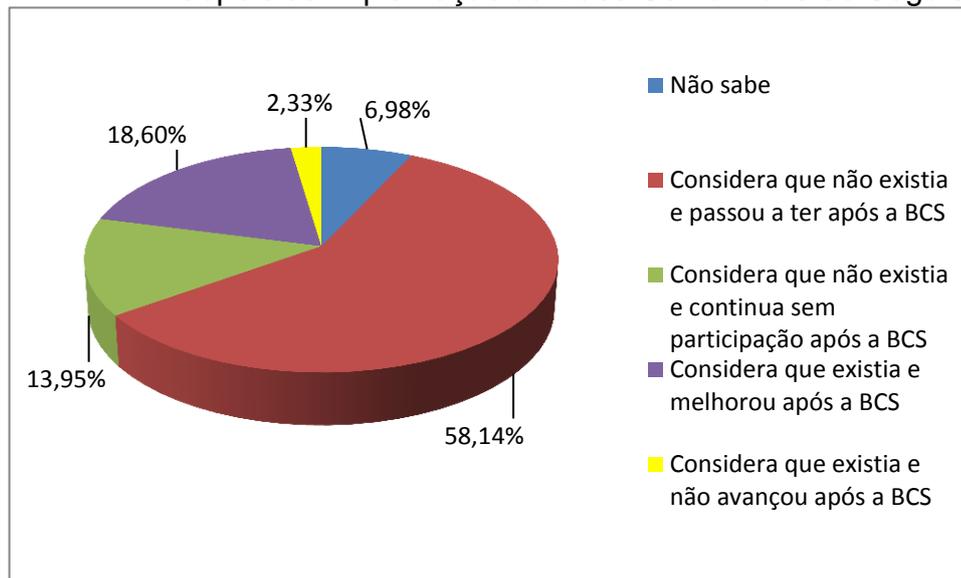
Gráfico 39 – Policial da BCS - Você considera participativa a gestão do policiamento da BCS do Calabar, ou seja, o comando ouve a comunidade no planejamento e execução das ações preventivas?



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

Nessa questão, ressalta-se que os policiais da BCS se encontram nela lotados desde a sua instalação, com movimentações e diminuição do efetivo, sem prejuízo das principais atividades. Assim, a percepção de que a criação da BCS foi importante para a ocorrência da participação soma 58,14% mais os 18,60% de que melhorou após a BCS, acompanha o entendimento da população, conforme gráfico abaixo.

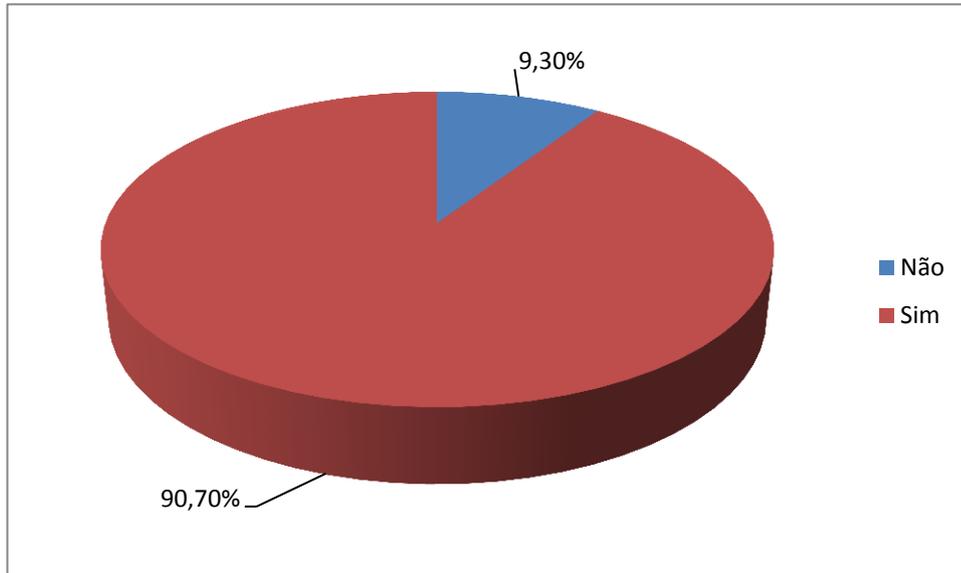
Gráfico 40 – Policial da BCS - Em que medida você considera a participação da comunidade do Calabar, em relação à segurança, antes e depois da implantação da Base Comunitária de Segurança?



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

Alinhados com as respostas da comunidade, os policiais entendem que a participação social pode auxiliar na prevenção e controle da violência e criminalidade. Assim, 90,70% consideram positiva essa participação. Por outro lado, merece estudo o fato de que 9,30% dessas respostas consideram que a participação não modifica esse quadro de violência.

Gráfico 41 – Policial da BCS - Você considera que a participação da comunidade na gestão das atividades da BCS pode auxiliar no controle e prevenção dos índices de violência e criminalidade no Calabar e na atuação mais eficiente do policiamento?

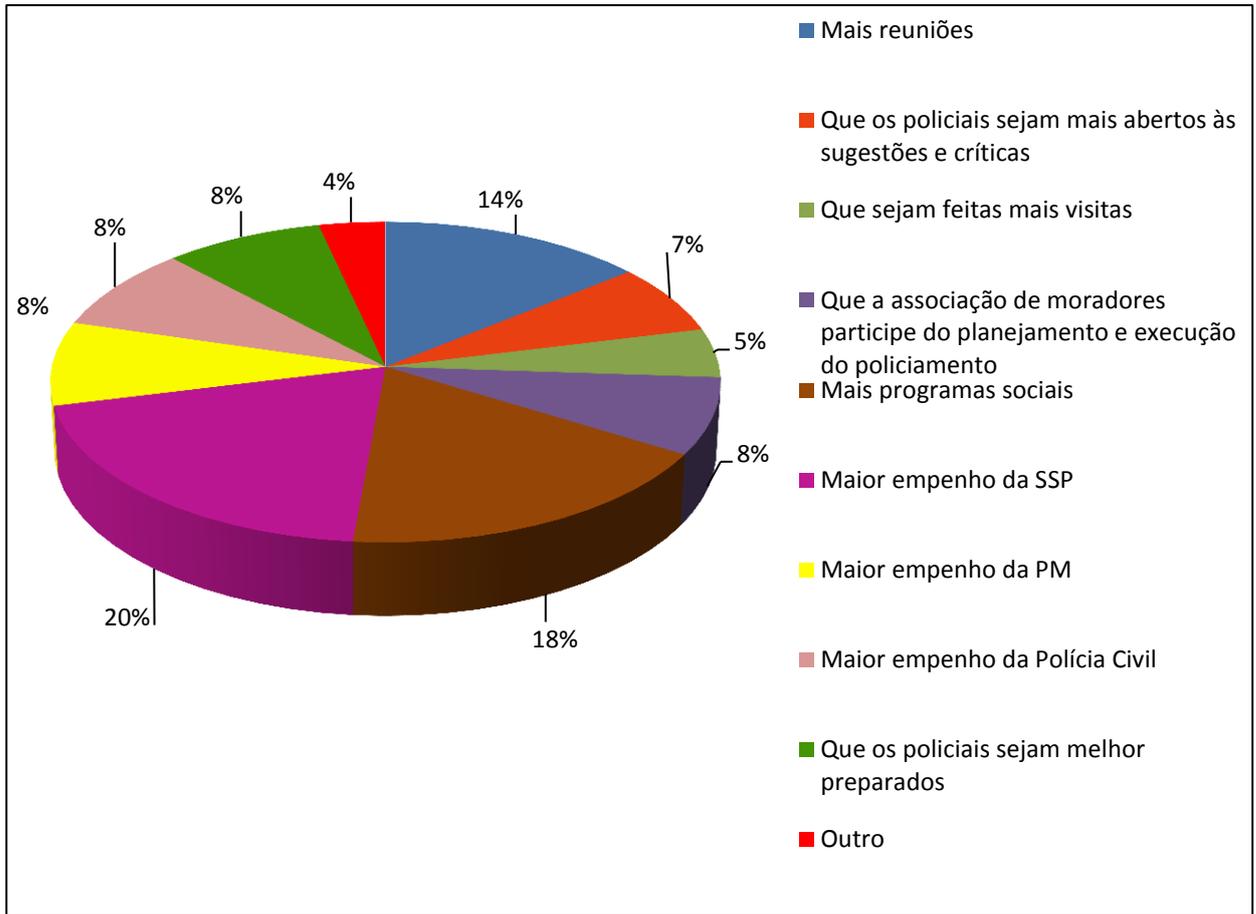


Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

Considerando que o questionário foi concluído com essa questão de múltipla escolha, que permitia a assinalação de apenas uma ou até todas as alternativas de resposta, tem-se que as categorias de maior incidência retratam sugestões úteis para se analisar o processo de fortalecimento e efetivação da participação social no campo da segurança pública.

Assim, mais reuniões, mais programas sociais e maior empenho da SSP, sobressaíram-se como indicações dos policiais para que o processo participativo melhore e se efetive.

Gráfico 42 – Policial da BCS - o que você considera necessário para que a participação popular seja mais efetiva no campo da segurança pública?



Fonte: Pesquisa de campo, novembro/2014.

## 4 RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO E DA RESIDÊNCIA SOCIAL

Este capítulo tem por objetivo retratar a interpretação dos dados da pesquisa. Para a interpretação dos dados coletados foi utilizada a análise de conteúdo que, segundo Vergara (2011), é considerada uma técnica para o tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema.

A análise de conteúdo é caracterizada por uma série de etapas, que envolvem a classificação dos dados, assim como a codificação e categorização. Vergara (2011, p.18) apresenta três etapas básicas: pré-análise, exploração do material e tratamento dos dados e interpretação. Na pré-análise, o material é selecionado e os procedimentos a serem seguidos definidos - os documentos incluídos devem ser representativos e pertinentes aos objetivos da análise. A exploração do material consiste na execução destes procedimentos, enquanto que o tratamento e interpretação referem-se à geração de inferências e dos resultados da pesquisa.

Vergara (2011) explica que categorização é o procedimento de agrupar dados considerando a parte comum existente entre eles. Uma vez organizados, todos os materiais selecionados foram submetidos a uma análise de conteúdo detalhada.

A tabela a seguir apresenta como foram relacionados, nesta pesquisa, questão norteadora, objetivos (geral e específicos), procedimentos metodológicos e análise das evidências coletadas.

Tabela 3 - Relação Metodológica.

<b>Objetivo Geral:</b> discutir como o conceito de participação social emerge da gestão da polícia ostensiva, através da Base Comunitária de Segurança do Calabar, a partir das normas (leis, decretos, portarias), práticas e discursos dos principais atores (moradores e policiais) desse instrumento de política pública de segurança.				
Questão: como o conceito de participação social emerge na gestão da polícia ostensiva da 1ª Base Comunitária de Segurança do Calabar?	CATEGORIAS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS (OE)	INSTRUMENTOS	Pesquisa Bibliográfica
	Convergências e divergências dos conceitos	OE 1	Normas: Constituição Federal/1988, Lei 12357/11, Port. Nº 106-CG/12, manuais Revisão e análise bibliográfica	
	Aspectos, dimensões e implicações	OE 1 OE 2	Quadro resumo	
	Desenho participativo da BCS do Calabar	OE 2 OE 3	Análise documental e bibliográfica Pesquisas acadêmicas <i>Survey</i>	
	aproximações, sobreposições, vazios, contradições	OE 3 OE 4	Análise de conteúdo	
<b>OE 1-</b> elencar os principais pontos de convergência e divergência entre os conceitos de participação, de gestão participativa e de polícia comunitária; <b>OE 2-</b> elaborar matriz de análise com os principais aspectos, dimensões e implicações do conceito de participação social no âmbito da polícia comunitária; <b>OE 3-</b> mapear a compreensão dos moradores e de policiais que trabalham na BCS do Calabar <b>OE 4 –</b> analisar os resultados encontrados no mapeamento dos discursos à luz da matriz.				

Fonte: Elaboração do autor.

Nessa perspectiva, considerando o quadro resumo acima, passa-se a analisar os resultados obtidos, à luz da categorização estabelecida.

Uma organização, seja pública ou privada, deve ter uma gestão voltada para um estilo de desenvolvimento socialmente justo, ambientalmente sustentável e que transcenda a democracia representativa (DAGNINO, 2008). Da mesma forma, Crozier (1983) adverte: “para que a participação seja possível e eficaz, é preciso que se acelerem os progressos já feitos, que as organizações passem de um modelo rígido, burocrático, limitante, a um modelo mais flexível e mais tolerante, baseado na mobilidade, na concorrência e na negociação”. A prática de polícia comunitária pelas organizações policiais é justamente a mudança para um modelo policial mais flexível sem transigir com a legalidade. O caso estudado da BCS do Calabar trouxe à reflexão de que o modelo do sistema de gestão da segurança pública é desconhecido pelas pessoas. (OE1)

Há muitos entraves burocráticos ainda existentes para que a fluidez na resolução das demandas da comunidade aconteça. Buscou-se conhecer o significado de participação entre moradores e policiais, todavia o próprio conceito está em construção, como Lima et al. (2012) demonstraram. Constatou-se, pois, como convergente que só é possível determinar esse desenho participativo, numa análise histórica e institucional. (OE2)

A imbricada relação da atividade da polícia com a função estatal de controle social impõe processos participativos tímidos, pois aquele que hoje ouve, consulta, delibera; amanhã, diante do “estado de exceção”, exercerá seu poder estatal (soberano) sobre os direitos e a vida de indivíduos dessa sociedade (AGAMBEN, 2008).

Durante a aplicação dos questionários, foi possível constatar a difícil tarefa do policial da BCS estimular a participação social e em dado momento ter de aplicar a lei efetuando a prisão de pessoas dessa mesma comunidade, que mesmo consciente do erro social cometido por aquele membro, mantém com ele relações de parentesco e da mesma invisibilidade social. Ocorreu, inclusive, em evento na comunidade policiado por integrantes da BCS, situação inusitada. Durante atuação em ocorrência que envolvia a prisão de participante da festa, os membros da comunidade presentes não aceitaram a aplicação da lei ao transgressor e interviram na ação, ao ponto de agredirem os policiais. A resolução daquela desordem aconteceu com a chegada de policiais do Batalhão de Choque que utilizaram da força necessária para conter os ânimos das pessoas, além de terem efetuado mais prisões. O processo de diálogo entre a BCS e a comunidade ficou estremecido por longo tempo. (OE2)

Da investigação realizada na comunidade do Calabar, constatou-se, primeiro, pelo perfil dos moradores respondentes que parcela significativa da população é composta de mulheres, entre 21 e 40 anos, com ensino médio, renda de até 2 salários, negras e pardas e que moram a mais de 20 anos no Calabar. Num segundo momento, pelo perfil dos policiais respondentes, tem-se que parcela significativa do efetivo da BCS é composta de homens, entre 21 e 40 anos, com ensino superior, soldados, negros e pardos e que contam com menos de cinco anos de serviço na organização policial. (OE3)

Assim, aos questionamentos de quem é chamado a participar? Quem participa? Verifica-se que na comunidade do Calabar e na gestão da BCS é estimulada a participação de cidadãos a título individual e voluntário. Os moradores e policiais se interessam pelos assuntos que envolvem a segurança, podem buscar os instrumen-

tos e mecanismos de participação existentes, no entanto não se vêm movidos a participar. Muitos se sentem representados pela associação de moradores, cujas lideranças, no intuito de buscar algumas conquistas, se envolvem com o discurso oficial de participação, mais simbólico e buscado pelo Estado, ao ponto de diminuírem seu grau de cobrança das estruturas de governo, por conta da vinculação a servidores e agentes estatais, até bem intencionados, mas impotentes diante da burocracia. (OE3)

Há uma discordância entre policiais e moradores sobre a questão se todos têm acesso à escuta, voz e debate, todavia não conhecem os mecanismos de participação nem se sentem movidos a participar. Mesmo com a história de luta e ativismo social, a comunidade do Calabar não vive em permanente estado de euforia associativa e participativa (MILANI, 2008). Esse mesmo autor lembra que não há como pensar em experiências de participação social sem relacioná-las com as histórias políticas, a tradição cívica local, a cultura política e as estruturas de desigualdade socioeconômica de cada contexto. (OE4)

Este pesquisador evitou aplicar a pesquisa no período de campanha eleitoral (julho a outubro) visto que, equivocadamente, poderia haver qualquer vinculação político-partidária, e com isso poucos cidadãos se mobilizam e participam efetivamente de propostas de gestão participativa, por entenderem que envolve agentes políticos em busca de notoriedade momentânea. (OE4)

As desigualdades que subsistem no processo de participação pesquisado envolvem a própria compreensão dos moradores e policiais sobre o que é participar. Na verdade, percebe-se que as lideranças do crime organizado no bairro recuaram, mas não perderam vínculo e força de persuasão junto aos moradores e foi percebido muito receio em participar de ações junto aos policiais da BCS, sem que isso signifique ameaça à atividade criminosa e conseqüente desaprovação de suas lideranças, ao ponto de colocar em risco a segurança do morador interessado em participar. Exemplo disso foi o fato de que o empreendimento de um morador que pela atividade, recebia visitas frequentes de policiais da BCS, o que gerou a desconfiança e desaprovação dessas lideranças negativas, ao ponto de persuadirem o jovem empreendedor a fechar o seu negócio. (OE4)

Quanto ao policial da BCS, os questionamentos antes apresentados em relação à participação, levam à constatação de que os instrumentos de política pública implementados por meio do trabalho deles junto à comunidade do Calabar têm visão

de curto prazo e uma configuração técnica de improvisação, por sofrerem imprevisibilidade orçamentária, demonstrando a falta de sustentabilidade dos programas, que ficam à mercê dos apoios e patrocínios da iniciativa privada. (OE4)

Além do mais, há indefinição das instâncias formais e institucionais responsáveis pelos programas, incorrendo em risco de diluição das responsabilidades pela sua continuidade. Assim, se um policial está fazendo um trabalho voluntário que envolve a participação social, caso venha a ser movimentado para outro local de trabalho, o projeto se dispersa, pois está pautado na pessoalidade. (OE4)

#### 4.1 A RESIDÊNCIA SOCIAL NA COLÔMBIA E NO BRASIL

Inicialmente, ressalta-se a importância da Residência Social (RS) na formação de gestores sociais do desenvolvimento, na perspectiva da aprendizagem compartilhada em contextos sócio-práticos, conforme cátedra da Prof<sup>a</sup> Tânia Fischer, Coordenadora do curso. Esta tecnologia proporciona um espaço de interação sócio-relacional e multidisciplinar com diferentes realidades (organizacionais/territoriais) que exigem do gestor social em formação respostas complexas, com a integração criativa de saberes, acrescenta a insigne professora, cuja indicação foi fundamental na escolha da Colômbia como destino da RS.

A escolha dos destinos da RS se justificou pela relação com os interesses desta pesquisa de desvelar experiências de gestão participativa em políticas públicas de segurança dentro e fora do território nacional e sua aproximação com a realidade baiana. Desta forma, diante das possibilidades e considerando a disponibilidade efetiva de condições para se lançar a esse desafio, a cidade de Medellín (Colômbia) e do Rio de Janeiro (Brasil) sobressaíram-se como destinos favoráveis a uma imersão observadora do andamento de políticas públicas de segurança, amplamente divulgadas pela mídia em face do cenário de controle e diminuição das altas taxas de violência e criminalidade, como no caso das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), no Rio de Janeiro, e no *Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*, em Medellín, ambas permeadas de claros sinais da participação social.

#### 4.1.1 A experiência na cidade de Medellín

A realização da RS em Medellín contou com o apoio do Programa de Residência Social do PDGS/UFBA<sup>42</sup> e consistiu em intercâmbio acadêmico com a Universidad EAFIT (organização acolhedora) sendo o responsável institucional, o Prof. Dr. Rodrigo Muñoz Grisales<sup>43</sup>, estudioso de renome na América que se destaca pela cátedra da administração que intitula *humanista* e que, segundo ele, incorpora em seu âmago o social, que no Brasil, lançou a gestão social; seu cuidado e apreço pelo programa da UFBA, o levou a designar a Prof<sup>a</sup> MSc Maria Edith Morales Mosquera, concluinte do doutorado em Administração naquela instituição de ensino superior privado, para acompanhar e orientar a visita de estudo realizada no período de 13 a 23 de janeiro de 2014.

Localizada ao norte da Colômbia, no Vale de Aburrá, a uma altitude de 1538 metros, sendo a 2<sup>a</sup> maior cidade do país, Medellín pertence ao Departamento de Antioquia, com uma área de 360,8 km<sup>2</sup> e uma população de 2,22 milhões de habitantes (2005), tendo como principais atividades econômicas a indústria têxtil, o turismo, o comércio e serviços. A violência urbana em Medellín ganhou destaque na década de 1980, diante da “guerra” contra os cartéis de droga que tornou a violência uma experiência cotidiana, midiaticizada e internacionalmente reconhecida.

Esse quadro de violência em Medellín, aliado a precários índices sociais e econômicos, se transformou a partir de um grande projeto da sociedade, governo e instituições. Programas de mobilidade, de educação, de alternativas sociais, de participação, de habitação alinhados com uma firme atuação dos agentes de segurança pública, fazem com que Medellín seja hoje uma cidade capaz de colher bons resultados sociais e econômicos, além de ser transparente para tantos quantos queiram ver sua experiência. Ao interagir com pesquisadores da EAFIT e pessoas diversas, nos lugares visitados, além de entrevistadas, processou-se a observação participante prevista na metodologia da pesquisa. O temperamento dócil e alegre das pessoas facilitou as dificuldades enfrentadas por conta do idioma, sem que houvesse qualquer prejuízo na comunicação e compreensão dos diversos temas tratados no perí-

---

<sup>42</sup> Através da prof<sup>a</sup> Tânia Fischer, prof<sup>a</sup> Ligia Jacobsen (secretaria executiva) e Marcela Ferreira (CI-AGS)

<sup>43</sup> Coordenador do Doutorado em Administração e Mestrado em Ciências da Administração da Escola de Administração da Universidad EAFIT, com a assistência administrativa de Stefanía Correa Vásquez (57) (4) 261 9500 Ext: 9877 – 9533 Carrera 49 7 sur 50, bloque 26 Medellín – Colombia, e-mail: [scoreav@eafit.edu.co](mailto:scoreav@eafit.edu.co) [phd-msc-administracion@eafit.edu.co](mailto:phd-msc-administracion@eafit.edu.co)

odo. Por outro lado, foi possível conhecer um pouco da cultura e tradições desse povo, inclusive afastando o imaginário de que os países da América do Sul estariam em um estágio civilizatório mais atrasado. Foram visitadas a Alcadia (sede do governo local), o Museu de Antioquia, à *Universidad del Antioquia* de ensino público, onde a Prof<sup>a</sup> Edith Morales leciona a disciplina gestão social no Bacharelado de Serviço Social, área que absorve os estudos nesse novo campo; inclusive, nenhuma obra sob o título de gestão social foi encontrada na Biblioteca da EAFIT, o que ensejou a doação de dois volumes do livro de Cançado et al. (2012) àquela instituição, durante a visita, também em intercâmbio, da Prof<sup>a</sup> Edith à Universidade Federal da Bahia, em agosto deste ano, como fruto do bom relacionamento firmado por este pesquisador com a organização acolhedora (EAFIT).

Foram estabelecidos os seguintes objetivos: geral, conhecer as estratégias participativas de segurança pública utilizadas em Medellín/Colômbia, seus avanços e retrocessos, para combate e prevenção da violência naquele território, a fim de estabelecer relação com a realidade brasileira; específicos, identificar as estratégias participativas de segurança pública utilizadas em Medellín/Colômbia, conhecer a concepção estratégica, tática e operacional da governança local para a segurança, conhecer os aspectos social, econômico, cultural do território visitado e comparar os índices de desenvolvimento social e econômico antes e depois da implantação dessas estratégias participativas de segurança pública.

Em visita à sede da Polícia Nacional em Medellín<sup>44</sup>, verificou-se que a organização policial é centralizada e coordenada, ou seja, existe apenas uma corporação que realiza as funções de prevenção (administrativa) e repressiva (investigativa e judiciária), que não é militarizada, a despeito de utilizar uniformes, símbolos e cargos semelhantes às forças armadas.

A Polícia Nacional da Colômbia sofreu problemas graves devido ao péssimo serviço que realizava e à corrupção de seus membros, o que motivou um processo de mudanças coordenadas pelo Chefe do Governo da Colômbia, após realizar um diagnóstico, com a participação popular. Dentre os problemas identificados, a pesquisa apontou que havia um enfraquecimento dos valores morais da Polícia Nacional, deficiência da liderança, atividades diversificadas, foco ineficiente, deficiência

---

<sup>44</sup> Recepcionado gentilmente pela Tenente Janeth Canario e Sargenta Beatriz Jimenez, da Polícia Nacional e integrantes do departamento responsável pelas ações de polícia comunitária em Medellín.

nos processos de treinamento, sistema de avaliação e desempenho ineficaz e afastamento da polícia da comunidade. Desta forma, com o apoio do governo, dos sindicatos e dos policiais, foi montado um plano de transformações culturais e de melhoria, baseado em cinco projetos: participação do cidadão para a mudança, multiplicação e potencialização do conhecimento e da formação policial, treinamento e informação, a polícia como foco em suas atribuições legais e desenvolvimento gerencial de integração. Verificou-se, na verdade, a aplicação do modelo de polícia comunitária, baseado na experiência dos Estados Unidos, Canadá, França e Espanha.

Constatou-se, também, que a Polícia Nacional Colombiana lançou o *Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrante* (PNVCC), em 2011, nas cidades Bogotá (capital), Medellin, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, Cúcuta e Pereira, com os seguintes objetivos:

- “ 1.Fortalecer las relaciones con la comunidad;
- 2.Contar con un Policia más cercano a la comunidad;
- 3.Obtener efectividad e impacto em la lucha contra la delincuencia;
- 4.Mantener las condiciones que permitan el ejercicio de los derechos y libertades públicas;
- 5.Generar um servicio de Policía integral em el cuadrante;
- 6.Fortalecer la coordinación interinstitucional, el trabajo em equipo y solución de motivos de Policía;
- 7.Valorar y potenciar el servicio de Policía em la calle;
- 8.Responder las nuevas demandas de seguridad ciudadana em el país;
- 9.Propender por um Policía polivalente.” (COLÔMBIA, 2011)

Figura 3 – Panfleto de divulgação do programa.



Fonte: site da Polícia Nacional da Colômbia.

Demonstrando caminhar para implantação efetiva de uma política pública de segurança participativa, incorporando o conceito de polícia comunitária, aqui pesqui-

sado. Foi observado na Comuna Treze - San Javier, em deslocamento por meio do metrô de superfície e a cabo, uma grande quantidade de policiais em policiamento ostensivo e uma relação estreita entre a organização policial e a população, que vive em território de topografia irregular, construções irregulares, com estreitas vias de acesso, muito semelhante às “favelas” do Brasil. Registre-se, inclusive, a existência de um programa de moradias populares verticalizadas nos moldes praticados em nosso país, situados na periferia desses bairros populares, nas encostas das montanhas características da cidade.

Sobressai-se da realidade observada, que as estratégias de combate e prevenção da violência e criminalidade naquele país não destoam das encaminhadas em outros países da América do Sul, a exemplo do Brasil, assumindo como fundamento a participação social para as transformações sociais necessárias.

#### **4.1.2 A experiência no Rio de Janeiro**

Em continuidade à RS, a cidade do Rio de Janeiro foi visitada no período de 03 a 08 de fevereiro de 2014, tendo como organização acolhedora, a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), por intermédio da Coordenação-Geral de Polícia Pacificadora (CPP), cujo responsável institucional, no momento, é o Coronel Paulo Frederico Borges Caldas, que se mostrou entusiasta da polícia comunitária e permitiu uma agenda de visitação às Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), capaz de atender a objetivos semelhantes ao da RS na Colômbia adequado ao âmbito dessa nova realidade.

Nesse período, a Coordenação de Polícia Pacificadora<sup>45</sup> promoveu a visita na UPP do Borel, na UPP Santa Marta e na UPP Tabajaras, com a observação participante em duas reuniões comunitárias. No Rio de Janeiro, o Decreto nº 42.787 de 06/01/2011 (Anexo C), norma estadual, que dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Estado do Rio de Janeiro, prevê:

**Art. 1º** As Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), criadas para a execução de ações especiais concernentes à pacificação e à preservação da ordem pública, destinam-se a aplicar a filosofia de polícia de proximidade nas áreas designadas para sua atuação.

---

<sup>45</sup> Por intermédio do Tenente Coronel Roberto Vianna, responsável pela seção de ensino e instrução, bem assim das Major Elaine Baldanza e Aspirante a Oficial Michele Passos, da seção de articulação comunitária.

§ 1º São áreas potencialmente contempláveis por UPP, consoante critérios estabelecidos pela Secretaria de Estado de Segurança, **aquelas compreendidas por comunidades pobres, com baixa institucionalidade e alto grau de informalidade, em que a instalação oportunista de grupos criminosos ostensivamente armados afronta o Estado Democrático de Direito.**

§ 2º São objetivos das UPP:

- a) consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada;
- b) devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico.

**Art. 2º** O programa de pacificação, por meio da implantação de UPP, deverá ser realizado nessas comunidades em quatro etapas:

I - INTERVENÇÃO TÁTICA - Primeira etapa, em que são deflagradas ações táticas, preferencialmente pelo Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE), pelo Batalhão de Polícia de Choque (BPChoque) e por efetivos deslocados dos CPA, com o objetivo de recuperarem o controle estatal sobre áreas ilegalmente subjugadas por grupos criminosos ostensivamente armados.

II - ESTABILIZAÇÃO - Momento em que são intercaladas ações de intervenção tática e ações de cerco da área delimitada, antecedendo o momento de implementação da futura UPP.

III - IMPLANTAÇÃO DA UPP - Ocorre quando policiais militares especialmente capacitados para o exercício da polícia de proximidade chegam definitivamente à comunidade contemplada pelo programa de pacificação, preparando-a para a chegada de outros serviços públicos e privados que possibilitem sua reintegração à sociedade democrática. Para tanto, a UPP contará com efetivo e condições de trabalho necessários ao adequado cumprimento de sua missão.

IV - AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO - Nesse momento, tanto as ações de polícia pacificadora, quanto as de outros atores prestadores de serviços públicos e privados nas comunidades contempladas com UPP passam a ser avaliados sistematicamente com foco nos objetivos, sempre no intuito do aprimoramento do programa. (grifo nosso) (RIO DE JANEIRO, 2011, p. 1)

O grifo na norma acima é para evidenciar que o critério para instalação de uma UPP naquele Estado, não difere do praticado na Bahia, como se viu a partir do marco legal do Pacto Pela Vida.

Durante as reuniões, foi observada significativa participação da comunidade, com a presença de lideranças comunitárias e a coordenação do comando da UPP, que faz uma escuta sensível à comunidade e se vincula para a articulação com outros segmentos da administração pública, com vista à solução de demandas reiteradas, a exemplo, do problema de abastecimento de água, iluminação pública, conflitos entre vizinhos, irregularidades imobiliárias, falta de disciplina do trânsito, visto que antes da pacificação os moradores não tinham automóveis, o que gerou um crescimento abrupto de veículos para circular e estacionar, diante das vias estreitas e acentuado declive. Verificou-se que a UPP proíbe a realização de bailes e festas

públicas, ou mesmo privadas de grande repercussão, sem a autorização prévia da polícia.

Além disso, visitas pessoais do pesquisador em comunidades não pacificadas (Comunidade da Ilha do Governador) para verificar o modo de vida das pessoas e a atuação da polícia antes da implantação de uma UPP. Registre-se que, na noite de chegada à cidade (02/02/2014), ocorreu a morte de uma policial de serviço no complexo do Alemão, e a PMERJ estava mobilizada na gerência dessa crise, visto que o atentado foi despropositado a uma instalação de UPP e não em confronto com bandidos. Por isso havia recomendação da Coordenação, no sentido de ajustar uma programação viável para aquele período, já que não seria interessante uma exposição a qualquer perigo e considerando os riscos de um confronto com marginais, situação comum nas comunidades populares, mesmo algumas recentemente pacificadas.

A CPP, na PMERJ, desenvolve o maior programa na atualidade, de importância e interesse não apenas local, mas nacional, conforme se acompanha na mídia atualmente, quanto à ocupação de comunidades dominadas pelo tráfico de drogas. Desde dezembro de 2008 já são mais de 40 UPP e mais de 9 mil policiais envolvidos. Tem-se como figura central do trabalho integrado da segurança pública no Rio de Janeiro, o Secretário José Mariano Beltrame, e o Coronel Frederico, Coordenador da CPP.

Durante a observação participante, foram feitos registros, sem qualquer intervenção na organização visitada, que tem uma rotina árdua de trabalho, pois o programa de polícia de proximidade está em processo de implantação, com muitos avanços e retrocessos, e também resistências, como a dos criminosos e a política, considerando que as UPP fazem parte do programa de governo do executivo estadual, que tem capitaneado louros positivos a seu favor e desagradando uma velha casta de beneficiários da “indústria” da violência, entre eles políticos financiados pelo tráfico de drogas, e até interesses econômicos espúrios. O fato deste pesquisador ser policial, de certa forma facilitou o acesso à estrutura oficial da PM, mas dificultou a inserção na comunidade observada e junto ao público interno da PM, principalmente os executores (soldados e sargentos), pelo fato da observação ser entendida como um olhar crítico às suas atividades. Observou-se, todavia, que a organização visitada tem investido na mudança do modelo tradicional de polícia, para um modelo mais preventivo e de inserção de práticas resolutivas de conflito no âmbito da comu-

nidade, com viés de polícia comunitária. A coordenação do programa, inclusive, à época, demonstrava preocupação quanto às possíveis mudanças no cenário político a partir das eleições, considerando que o programa não se tornara, ainda, política de Estado, apesar das indicações do governo federal, quanto a fomentar o modelo de polícia de proximidade. Assim, o resultado recente das eleições para o executivo estadual sinalizam a continuidade do programa e possibilidade de expansão do alcance para o restante do Estado do Rio de Janeiro.

A diversidade brasileira em alternativas de gestão moderna, além da visibilidade que muitas práticas e programas nacionais ou aqui executados têm, justificam o Colegiado do PDGS autorizar experiências de RS em território nacional, possibilitando contribuição mais rápida e efetiva na solução de problemas do nosso cotidiano, de nossa gente e de nossas instituições.

A experiência foi simplesmente espetacular, pois as estratégias de segurança participativas que a PMERJ está colocando em prática, mediante um programa tão denso e já reconhecido nacionalmente, podem ser colocadas em confronto com a experiência da PMBA, que tem buscado processo similar.

Não há dúvida que a RS na PMERJ, visitando territórios tão desprovidos de organização social e estatal, antes dominados pelo crime, traz a lume uma série de situações já vivenciadas em territórios baianos e que necessitam de programa similar, ou ajustados as suas peculiaridades. Enquanto, no RJ se utilizam táticas e estratégias bem próximas a uma situação de guerra civil, onde numerosos agrupamentos criminosos resistem à legalidade e implantam formas variadas de poder paralelo ao do Estado, na BA a situação pode ser gerida para que não chegue a esse estágio.

## 5 CONCLUSÃO

Esta pesquisa se destina a preencher uma lacuna existente no campo da segurança pública, que é a discussão sobre as práticas das organizações policiais, a partir da ótica das pessoas da comunidade e dos trabalhadores da segurança, ampliando esse olhar para além do discurso oficial constante nas publicações governamentais e seus gestores políticos.

O objeto de estudo deste trabalho, a gestão participativa e a polícia comunitária, mostrou-se em construção e fora da agenda política dos governos federal e estadual, visto que importa em repensar a atual estrutura de segurança pública no país.

A polícia está inserida na função executiva do Estado moderno, e como tal vinculada ao regramento legal existente e ao desenho político do governo de plantão, estando sua gestão subsumida aos ditames da administração pública.

A pergunta que norteou esta pesquisa foi: como o conceito de participação social emerge na gestão da polícia ostensiva da Base Comunitária de Segurança do Calabar?

Parte-se do pressuposto de que as práticas da polícia de enfrentamento à violência ainda hoje são tradicionais, permeadas por ações prioritariamente repressivas e reativas, enquanto as comunidades buscam ações pró-ativas e preventivas dos responsáveis pela segurança pública.

A hipótese inicial foi de que a participação social é um princípio organizativo necessário na execução de políticas públicas em escala local. A prática da polícia comunitária pela polícia ostensiva implantada no bairro do Calabar transformou aquele lugar. A partir da participação da comunidade a Base Comunitária de Segurança (BCS) foi instalada em 2011. O governo da Bahia adotou como diretriz a realização de consultas públicas e a utilização de outros meios que garantam a efetiva participação popular na política pública de defesa social. A gestão das BCS assume como princípios a proximidade e a integração com a comunidade.

De fato, esse é o quadro desenhado pelos órgãos da segurança pública, todavia os autores aportados no referencial teórico apresentam a necessidade de uma análise crítica quanto ao perfil da participação e ao processo de construção do interesse coletivo.

Os marcos legais decorrentes da iniciativa do governo da Bahia criaram um arcabouço institucional para o intitulado programa Pacto Pela Vida, cujo instrumento mais aparente são as Bases Comunitárias de Segurança.

A contribuição de Agamben nesta pesquisa, sem a intenção de induzir a investigações mais filosóficas sobre a questão da natureza do poder exercido pela polícia, é despertar para o necessário cuidado ao se dispor sobre a construção de novas configurações do Estado, envolvendo as organizações policiais, que na visão do autor italiano, exercem muito mais que mera função administrativa de execução do direito, pois se confundem com o poder soberano do próprio ente estatal. Exemplo disso é a decisão de policiar esse ou aquele lugar, a qual implica em expor a risco aquelas pessoas que, em tese, não sejam beneficiadas da prestação do serviço policial.

Os dados apresentados na pesquisa realizada evidenciaram que na comunidade do Calabar e na gestão da BCS é estimulada a participação de cidadãos a título individual e voluntário, e o conceito de participação que emerge, nesse caso, está associado à segunda etapa de compreensão da literatura explanada por Lima et al. (2012), pois se revelou que há limites do processo de institucionalização da participação social na gestão da BCS, posto que se verificou a existência de processos consultivos ao invés de deliberativos, além da falta de informações e esclarecimentos sobre a estrutura de gestão da segurança local. Os moradores têm o serviço policial disposto mas desconhecem os critérios e elementos levados em consideração no planejamento e execução do policiamento, o que, também é desconhecido pelos próprios policiais que trabalham no Calabar.

Fato é que o modelo de governança do sistema de segurança pública não dispõe, realmente, de instâncias que promovam a participação social, que nesse caso, não pode ser representada pelas entidades associativas locais. O bairro do Calabar não dispõe de um conselho de segurança, cujas funções têm sido assumidas pela associação de moradores local, já assoberbada na luta por conquistas em outras áreas sociais. Os moradores reclamam a necessidade de mais reuniões com os gestores da segurança e também mais visitas dos policiais, mais programas sociais, mais empenho das polícias militar e civil, enfim, reclamam pela participação direta nas ações da segurança e que elas sejam efetivas e não apenas simbólicas e midiáticas. Note-se que, entre os policiais (9,30%) e moradores (14,29%), houve pequena margem de resposta negativa quanto à possibilidade da participação social

auxiliar na prevenção e combate da violência, demonstrando o ceticismo desses atores em relação ao tema.

As constatações desta pesquisa são importantes para os formuladores de políticas públicas e gestores públicos no campo da segurança, considerando que a participação social ainda é um desafio a ser suplantado, servindo-lhes de alerta para que passem a considerar em suas decisões, juntamente com os aspectos técnicos, a dimensão do perfil da participação e de como ocorre o processo de construção do interesse coletivo, para que as soluções dos problemas a serem resolvidos por essas políticas estejam alinhadas, efetivamente, aos interesses dos cidadãos.

Ficou evidenciado que não bastam marcos legais dispendo sobre participação, nem divulgação das intenções de assim agir, há necessidade da criação de uma ambiência e de uma cultura participativas a partir das lideranças, seja dentro das organizações policiais, seja nas comunidades.

As experiências de Medellín e do Rio de Janeiro têm em comum a tomada de decisão dos gestores maiores e da sociedade, como um todo, para a transformação da realidade de violência que vivenciavam, que passou e vem passando pela busca de um modelo de governança participativa no campo da segurança pública e de reestruturação das organizações policiais para que incluam em suas práticas a aproximação com as pessoas, inclusivas, democráticas, participativas.

À guisa de conclusão, deve ser inculcada no campo da gestão da segurança pública a ideia de que a gestão participativa é um conceito associado à democratização das instituições e o reconhecimento de que todos são responsáveis pelo conjunto de ações realizadas e seus resultados.

## REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. São Paulo: Boitempo, 2008 (Coleção Estado de Sítio).

\_\_\_\_\_. Polizia Sovrana. In: \_\_\_\_\_. **Mezzi senza fine**. Tradução Vinícius Nicastro Honesko. Torino: Bollati Boringhieri, 1996. pp. 83-86.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n.1, 2008, pp. 43-64.

BAHIA. **Programa de Modernização da PMBA**. Parceria PM/UFBA. Salvador: PMBA, Comando-Geral, 1997.

\_\_\_\_\_. **Projeto Polícia Cidadã**. Parceria PM/UFBA. Salvador: PMBA, Comando-Geral, 1999.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.885**, de 17 de novembro de 2003. Institui o Plano Plurianual da Administração Pública Estadual, para o período de 2004-2007. Salvador: Casa Civil, 2003.

\_\_\_\_\_. **Diretriz para o Fortalecimento da Doutrina de Emprego operacional com ênfase na Filosofia de Polícia Comunitária como base para a execução do policiamento ostensivo na Polícia Militar da Bahia nº 092 – COPPM**. Salvador: PMBA, Comando-Geral, 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.357**, de 26 de setembro de 2011. Institui o Sistema de Defesa Social, o Programa Pacto pela Vida, e dá outras providências. Salvador: Casa Civil, 2011a.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.504**, de 29 de dezembro de 2011. Institui o Plano Plurianual da Administração Pública Estadual, para o período de 2012-2015. Salvador: Casa Civil, 2011b.

\_\_\_\_\_. **Portaria no 106-CG/12**. In: Boletim Geral Ostensivo nº 244, de 27 de dezembro de 2012, p. 7597-7611. Salvador: Comando-Geral, PMBA, 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 20.980, de 19/11/2014**: Reorganiza a Polícia Militar da Bahia, dispõe sobre o seu efetivo e dá outras providências. Salvador: ALBA, 2014.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**: uma análise internacional comparativa. Trad. Renê Alexandre Belmonte. Série Polícia e Sociedade, n. 1. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

BAYLEY, David; SKOLNICK, Jerome. **Nova Polícia**. São Paulo: EDUSP, 2002.

BONDARUK, Roberson Luiz; SOUZA, Alberto. **Polícia Comunitária: polícia cidadã para um povo cidadão**. 2. ed. Curitiba: Comunicare, 2004.

BRANDÃO, Ailton Araújo et al. **Curso Internacional de Multiplicador de Polícia Comunitária: Sistema Koban**. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci. 3. ed. Brasília, DF: Ministério da Justiça/SENASP/PMESP, 2009.

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

\_\_\_\_\_. **Conferência Nacional de Segurança Pública**, 2009. Apresenta publicações sobre a 1ª CONSEG realizada pelo Ministério da Justiça. Disponível em: <[http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=87&Itemid=94](http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=87&Itemid=94)>. Acesso em: 16 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 88.777**, de 30 de setembro de 1983, aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1983

CAVALCANTE, Sylvia; ELALI, Gleice A. **Temas básicos em psicologia ambiental**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

CHESNAIS, Jean Claude. **A Violência no Brasil. Causas e recomendações políticas para a sua prevenção** Violence in Brazil: causes and politic recommendations to its prevention. Instituto Nacional de Estudos Demográficos, Universidade de Paris, França. chesnais@ined.fr Organizadora: Maria da Conceição N. Monteiro Tradutora: Ida Maria Rebelo Pereira, 2002.

CLEGG, Stewart; KORNBERGER, Martin; PITSIS, Tyrone. **Administração e organizações: uma introdução à teoria e prática**. Porto Alegre: Bookman, 2011.

COLÔMBIA, Ministerio del Defensa Nacional. Policía Nacional. **Directiva administrativa transitoria nº 016/SUDIR-DISEC 23.2**. Bogotá: Subdirección general. 2011. Disponível em: <[http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES\\_POLICIALES/Direcciones\\_tipo\\_Operativas/Direccion\\_Seguridad\\_Ciudadana/Documentacion](http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Direcciones_tipo_Operativas/Direccion_Seguridad_Ciudadana/Documentacion)>. Acesso em: 21 jan. 2014.

COSTA, Ivone Freire. **Polícia e Sociedade – Gestão de Segurança Pública, Violência e Controle Social**. Salvador: EDUFBA, 2005.

COSTA, Ivone Freire; BALESTRERI, Ricardo Brisolla (orgs.). **Segurança Pública no Brasil: um campo de desafios**. Salvador : EDUFBA, 2010.

CROZIER, M. **A sociedade bloqueada**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.

DANTAS, Raimundo Cezar Magalhães; ARAÚJO, Kleber Ribeiro de et SANTOS, Gilson Paixão Silva – **Segurança Pública na divisa da BA e ES**. Salvador: Monografia do Curso de Gestão em Segurança Pública promovido pela UNEB/PMBA, 2002.

DANTAS, Raimundo Cézar Magalhães. **Diagnóstico das ações de segurança pública no extremo Sul da Bahia para redução e prevenção da criminalidade – à luz da diretriz operacional no 092 – COPPM/2010 - PMBA**. Monografia (Especialização) – Universidade do Estado da Bahia. Departamento de Ciências Humanas. Campus I. Academia de Polícia Militar do Estado da Bahia – Salvador: [s.n.], 2010.

DAGNINO, Renato. Gestão social e gestão pública: interfaces, delimitações e uma proposta. **Revista Brasileira de Administração Política/EAUFBA**, v. 1, n. 1 (out 2008). Salvador: EAUFBA, 2008. p. 93-147.

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança Urbana: o modelo da nova prevenção**. São Paulo: RT, 2005.

LIMA, Renato S de; Souza, Letícia Godinho de; Santos, Tandara. A participação social no campo da segurança pública. **Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio**, n. 11, ago/dez 2012, p. 23-48.

LUBISCO, Nídia Maria Lienert; VIEIRA, Sônia Chagas; SANTANA, Isnaia Veiga. **Manual de Estilo Acadêmico: Monografias, Dissertações e Teses**. 4. ed. Salvador: Eufba, 2008.

LUCK, Heloísa. **A gestão participativa na escola**. 10. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. (Série Cadernos de Gestão).

MACAULAY, Fiona. Parcerias entre estado e sociedade civil para promover a segurança do cidadão no Brasil. **SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos**, ano 2, n. 2, 2005, p.146-173.

MARCINEIRO, Nazareno. **Teoria de polícia comunitária**. Palhoça (SC): UnisulVirtual, 2009.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 42, 2008, p. 551-579.

MILANI, Carlos R. S et al. **Roteiro de sistematização de práticas de desenvolvimento local**. Salvador: CIAGS, 2005.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 42.787 de 06 de janeiro de 2011**: dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro: Casa Civil, 2011.

SALVADOR. **Sistema de Informação Municipal**: SIM. Disponível em: <<http://www.sim.salvador.ba.gov.br>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

SANTOS, Glauber Eduardo de Oliveira. **Cálculo amostral**: calculadora online. Disponível em: <<http://www.calculoamostral.vai.la>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

SANTOS FILHO, Nelson Gomes. **O Projeto Polícia Cidadã: inserindo qualidade no policiamento Ostensivo**. Dissertação (Mestrado em Administração), EAUFBA, Salvador, 2002.

SILVA, André Ricardo Guimarães. **A estratégia insticuinial de policiamento através das bases comunitárias de segurança: analisando o plano de impementação das BCS, com base nos critérios identificadores do Sistema Koban**. (Dissertação) Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Ciddania. Salvador: UFBA, 2014.

SILVA, Fábio de Sá; DEBONI, Fábio. **Participação social e governança democrática na segurança pública: possibilidades para a atuação do conselho nacional de segurança pública**. Texto para discussão nº 1714 (ISSN 1415-4765). Brasília: Ipea, 2012.

SIM. Sistema de Informações Municipais de Salvador. **Domicílio**. Disponível em: <<http://www.sim.salvador.ba.gov.br/indicadores/index.php>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

SIMÕES, Gabriel. **Calabar**: um breve histórico. Salvador, 2011. Disponível em: <<http://imprensaodigital126.com.br/2011/11/21/calabar-um-breve-historico/>>. Acesso em: 16 ago. 2014.

SOUZA, Letícia G. de. Segurança pública, participação social e a 1ª CONSEG. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Ano 4, ago./set. 2010, p. 104-119.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policiamento Comunitário: como começar**. 2. ed. São Paulo: Parma, 1999.

VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; VASCONCELLOS, Ana Maria de A. Gestão participativa, parceria e conflitos por poder no contexto de programas para o desenvolvimento local na Amazônia. In: CANÇADO, Ailton Cardoso et al. (Org.). **Gestão Social**: aspectos teóricos e aplicações. Ijuí: Unijuí, 2012. (coleção gestão e desenvolvimento).

VERGARA, Sylvia. **Métodos de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2011.

WASELFISZ, Júlio Jacobo. **Mapa da violência 2012**: os novos padrões da violência homicida no Brasil. Brasília, Ministério da Justiça, Instituto Sangari, 2012.

## APÊNDICE A



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL / 2014**  
**Pesquisador: Raimundo César Magalhães Dantas**  
**Questionário sobre a participação social e a gestão da Base Comunitária de**  
**Segurança do Calabar**  
**Morador do Calabar**

### Perfil do Entrevistado

#### 1. Gênero:

- Masculino  
 Feminino  
 Outro

#### 2. Cor (raça):

- |                                 |                                   |
|---------------------------------|-----------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Branca | <input type="checkbox"/> Parda    |
| <input type="checkbox"/> Negra  | <input type="checkbox"/> Indígena |

#### 3. Escolaridade:

- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Ensino fundamental  | <input type="checkbox"/> Mestrado incompleto  |
| <input type="checkbox"/> Ensino médio        | <input type="checkbox"/> Mestrado completo    |
| <input type="checkbox"/> Superior incompleto | <input type="checkbox"/> Doutorado incompleto |
| <input type="checkbox"/> Superior completo   | <input type="checkbox"/> Doutorado completo   |
| <input type="checkbox"/> Especialização      |   |

#### 4. Faixa etária (idade):

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Até 20 anos     | <input type="checkbox"/> de 41 a 50 anos |
| <input type="checkbox"/> de 21 a 30 anos | <input type="checkbox"/> de 50 a 60 anos |
| <input type="checkbox"/> de 31 a 40 anos | <input type="checkbox"/> mais de 60 anos |

#### 5. Renda familiar mensal (média):

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Abaixo de R\$ 728,00         | <input type="checkbox"/> De R\$ 2.501,00 até 4.000,00 |
| <input type="checkbox"/> De R\$ 728,00 até 1.500,00   | <input type="checkbox"/> Acima de R\$ 4.000,00        |
| <input type="checkbox"/> De R\$ 1.501,00 até 2.500,00 | <input type="checkbox"/> Não sabe                     |

#### 6. Há quanto tempo mora no Calabar?

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Menos de 2 anos  | <input type="checkbox"/> Entre 11 e 20 anos |
| <input type="checkbox"/> Entre 2 e 5 anos | <input type="checkbox"/> Mais de 20 anos    |

- Entre 6 e 10 anos

### **Perfil da participação e do processo de construção do interesse coletivo**

#### **7. O que você entende como participação social?**

- é um direito
- é um dever
- é um ato voluntário individual
- é um ato voluntário coletivo (em grupo)
- não sabe

#### **8. Você se interessa e participa das questões que envolvem a segurança pública no bairro?**

- não me interessa, nem participo
- me interessa, mas não participo
- me interessa, mas não há espaço para a participação
- me interessa e participo individualmente
- me interessa e participo através da associação de moradores
- me interessa e participo como representante de uma organização social (associação, conselho, entidade religiosa etc.)

#### **9. A Base Comunitária de Segurança do Calabar possui dispositivos ou mecanismos para estimular a participação social?**

- não conhece
- sim, o conselho de segurança
- sim, as visitas à comunidade
- sim, reuniões com a comunidade através da associação de moradores
- sim, a ouvidoria e/ou corregedoria
- sim, os policiais ouvem sugestões, críticas, denúncias diretamente
- sim, através do comando

#### **10. Em que medida os moradores do Calabar se sentem "movid" a participar das ações e atividades da Base Comunitária de Segurança?**

- Não sabe
- não se sentem movidos
- se sentem altamente movidos a participar
- se sentem medianamente movidos a participar
- se sentem pouco movidos a participar

**11. A participação em reuniões com integrantes da BCS é:**

- imposta
- reivindicada
- negociada
- voluntária

**12. Que desigualdades subsistem na participação?**

- todos têm acesso ao debate, à voz e à escuta
- poucos têm acesso ao debate, à voz e à escuta
- apenas as lideranças da associação têm acesso ao debate, à voz e à escuta
- apenas, individualmente, como cidadão têm acesso à voz e à escuta

**13. Você considera que a gestão da BCS leva em consideração que tipo de diferenças entre os cidadãos no planejamento e execução do policiamento?**

- não sabe
- sociais
- étnicas
- de gênero
- de idade
- de instrução formal
- de condição econômica
- todas antes citadas

**14. Existem formas de realizar críticas, denúncias sobre o policiamento realizado pelos policiais da BCS que você utilize?**

- não existem
- sim, utilizo o contato direto com os policiais da BCS
- sim, utilizo os canais da ouvidoria (e-mail, formulação de queixas etc)
- sim, encaminhando para as lideranças da associação de moradores
- sim, utilizo os meios de comunicação de massa (programas de rádio, de tv, jornais, panfletos)
- existem, mas não utilizo

**15. Em que medida você percebe que as demandas da comunidade do Calabar encaminhadas pelos canais de participação para a BCS são consideradas na gestão do policiamento?**

- não são consideradas
- são pouco consideradas
- são medianamente consideradas
- são altamente consideradas
- não sabe

**16. Nos espaços de participação em que se discute as ações de policiamento da BCS, você percebe a prevalência de qual interesse?**

- o interesse particular no direcionamento do policiamento
- o interesse corporativo no direcionamento do policiamento

- o interesse geral (cidadãos) no direcionamento do policiamento
- o interesse do Estado no direcionamento do policiamento
- o interesse econômico no direcionamento do policiamento

**17. Nas oportunidades em que a participação social é estimulada pela BCS, que objetivo você percebe dessa medida?**

- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> de controle   | <input type="checkbox"/> de cogestão    |
| <input type="checkbox"/> de consulta   | <input type="checkbox"/> de decisão     |
| <input type="checkbox"/> de negociação | <input type="checkbox"/> de diálogo     |
| <input type="checkbox"/> de coprodução | <input type="checkbox"/> de colaboração |

**18. Você considera participativa a gestão do policiamento da BCS do Calabar, ou seja, o comando ouve a comunidade no planejamento e execução das ações preventivas?**

- não sabe dizer
- sim, considero a gestão da BCS altamente participativa
- sim, considero a gestão da BCS medianamente participativa
- sim, considero a gestão da BCS pouco participativa
- não considero haver participação social na gestão da BCS

**19. Em que medida você considera a participação da comunidade do Calabar, em relação à segurança, antes e depois da implantação da Base Comunitária de Segurança?**

- não sabe
- considera que não existia e passou a ter após a BCS
- considera que não existia e continua sem participação após a BCS
- considera que existia e melhorou após a BCS
- considera que existia e não avançou após a BCS
- considera que existia e deixou de ter após a BCS

**20. você considera que a participação da comunidade na gestão das atividades da BCS pode auxiliar no controle e prevenção dos índices de violência e criminalidade no Calabar e na atuação mais eficiente do policiamento?**

- sim
- não
- não sabe

**21. o que você considera necessário para que a participação popular seja mais efetiva no campo da segurança pública?**

- mais reuniões
- que os policiais sejam mais abertos às sugestões e críticas
- que sejam feitas mais visitas
- que a associação de moradores participe do planejamento e execução do polici-

amento

- mais programas sociais
- maior empenho da secretaria de segurança pública
- maior empenho da polícia militar
- maior empenho da polícia civil
- que os policiais sejam melhor preparados

## APÊNDICE B



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL / 2014**  
**PESQUISADOR: RAIMUNDO CÉZAR MAGALHÃES DANTAS**  
**QUESTIONÁRIO SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A GESTÃO DA BASE**  
**COMUNITÁRIA DE SEGURANÇA DO CALABAR**  
**POLICIAL DA BCS**

### Perfil do Entrevistado

**1. Gênero:**

- Masculino  
 Feminino  
 Outro

**2. Cor (raça):**

- |                                 |                                   |
|---------------------------------|-----------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Branca | <input type="checkbox"/> Parda    |
| <input type="checkbox"/> Negra  | <input type="checkbox"/> Indígena |

**3. Escolaridade:**

- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Ensino médio        | <input type="checkbox"/> Mestrado incompleto  |
| <input type="checkbox"/> Superior incompleto | <input type="checkbox"/> Mestrado completo    |
| <input type="checkbox"/> Superior completo   | <input type="checkbox"/> Doutorado incompleto |
| <input type="checkbox"/> Especialização      | <input type="checkbox"/> Doutorado completo   |

**4. Faixa etária (idade):**

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Até 20 anos     | <input type="checkbox"/> de 41 a 50 anos |
| <input type="checkbox"/> de 21 a 30 anos | <input type="checkbox"/> de 50 a 60 anos |
| <input type="checkbox"/> de 31 a 40 anos | <input type="checkbox"/> mais de 60 anos |

**5. grau hierárquico:**

- |                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| <input type="radio"/> Capitão (ã) | <input type="radio"/> 1º Sargento       |
| <input type="radio"/> 1º Tenente  | <input type="radio"/> Cabo              |
| <input type="radio"/> Subtenente  | <input type="radio"/> Soldado 1ª classe |

**6. Tempo de serviço na Corporação:**

- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Menos de 5 anos   | <input type="checkbox"/> Entre 21 e 30 anos |
| <input type="checkbox"/> Entre 6 e 10 anos | <input type="checkbox"/> Mais de 30 anos    |

- Entre 11 e 20 anos

### **Perfil da participação e do processo de construção do interesse coletivo**

#### **7. O que você entende como participação social?**

- é um direito
- é um dever
- é um ato voluntário individual
- é um ato voluntário coletivo (em grupo)
- não sabe

#### **8. Você se interessa e participa das questões que envolvem a segurança pública no bairro?**

- sim, apenas quando de serviço
- sim, além de trabalhar, participo de ações sociais
- sim, me interesso e participo como representante de uma organização social (associação, conselho, entidade religiosa etc.)
- não

#### **9. A Base Comunitária de Segurança do Calabar possui dispositivos ou mecanismos para estimular a participação social?**

- não conhece
- sim, o conselho de segurança
- sim, as visitas à comunidade
- sim, reuniões com a comunidade através da associação de moradores
- sim, a ouvidoria e/ou corregedoria
- sim, os policiais ouvem sugestões, críticas, denúncias diretamente
- sim, através do comando

#### **10. Em que medida os moradores do Calabar se sentem "movid" a participar das ações e atividades da Base Comunitária de Segurança?**

- Não sabe
- não se sentem movidos
- se sentem altamente movidos a participar
- se sentem medianamente movidos a participar
- se sentem pouco movidos a participar

#### **11. A participação em reuniões com moradores do bairro é:**

- imposta

- reivindicada
- negociada
- voluntária
- necessária

**12. Que desigualdades subsistem na participação?**

- todos têm acesso ao debate, à voz e à escuta
- poucos têm acesso ao debate, à voz e à escuta
- apenas as lideranças da associação têm acesso ao debate, à voz e à escuta
- apenas, individualmente, como cidadão têm acesso à voz e à escuta

**13. Você considera que a gestão da BCS leva em consideração que tipo de diferenças entre os cidadãos no planejamento e execução do policiamento?**

- não sabe
- sociais
- étnicas
- de gênero
- de idade
- de instrução formal
- de condição econômica
- todas antes citadas

**14. Existem formas de realizar críticas, sugestões e denúncias sobre o policiamento realizado pelos policiais da BCS?**

- não existem
- sim, o contato direto com os policiais da BCS
- sim, os canais da ouvidoria (e-mail, formulação de queixas etc)
- sim, encaminhamento pelas lideranças da associação de moradores
- sim, os meios de comunicação de massa (programas de rádio, de tv, jornais, panfletos)
- existem, mas não são utilizados

**15. Em que medida você percebe que as demandas da comunidade do Calabar encaminhadas pelos canais de participação para a BCS são consideradas na gestão do policiamento?**

- não são consideradas
- são pouco consideradas
- são medianamente consideradas
- são altamente consideradas
- não sabe

**16. Nos espaços de participação em que se discute as ações de policiamento da BCS, você percebe a prevalência de qual interesse?**

- o interesse particular no direcionamento do policiamento
- o interesse corporativo no direcionamento do policiamento
- o interesse geral (cidadãos) no direcionamento do policiamento

o interesse do Estado no direcionamento do policiamento

o interesse econômico no direcionamento do policiamento

**17. Nas oportunidades em que a participação social é estimulada pela BCS, que objetivo você percebe dessa medida?**

de controle

de cogestão

de consulta

de decisão

de negociação

de diálogo

de coprodução

de colaboração

**18. Você considera participativa a gestão do policiamento da BCS do Calabar, ou seja, o comando ouve a comunidade no planejamento e execução das ações preventivas?**

não sabe dizer

sim, considero a gestão da BCS altamente participativa

sim, considero a gestão da BCS medianamente participativa

sim, considero a gestão da BCS pouco participativa

não considero haver participação social na gestão da BCS

**19. Em que medida você considera a participação da comunidade do Calabar, em relação à segurança, antes e depois da implantação da Base Comunitária de Segurança?**

não sabe

considera que não existia e passou a ter após a BCS

considera que não existia e continua sem participação após a BCS

considera que existia e melhorou após a BCS

considera que existia e não avançou após a BCS

considera que existia e deixou de ter após a BCS

**20. você considera que a participação da comunidade na gestão das atividades da BCS pode auxiliar no controle e prevenção dos índices de violência e criminalidade no Calabar e na atuação mais eficiente do policiamento?**

sim

não

não sabe

**21. o que você considera necessário para que a participação popular seja mais efetiva no campo da segurança pública?**

mais reuniões

que os policiais sejam mais abertos às sugestões e críticas

que sejam feitas mais visitas

que a associação de moradores participe do planejamento e execução do policiamento

- mais programas sociais
- maior empenho da secretaria de segurança pública
- maior empenho da polícia militar
- maior empenho da polícia civil
- que os policiais sejam melhor preparados
- Outro (especifique)

**ANEXO A - LEI Nº 12.357 DE 26 DE SETEMBRO DE 2011****Institui o Sistema de Defesa Social, o Programa Pacto pela Vida, e dá outras providências.**

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica instituído, no âmbito do Estado da Bahia, o Sistema de Defesa Social - SDS, com a finalidade de formular, implantar, monitorar e avaliar a Política Pública de Defesa Social.

§ 1º - A Política Pública de Defesa Social resultará da integração de projetos e ações nas áreas de Educação, Trabalho, Emprego, Renda e Esporte, Cultura, Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, Saúde, Promoção da Igualdade Racial, Políticas para as Mulheres, Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, Segurança Pública e Administração Penitenciária e Ressocialização do Estado da Bahia, orientados com vistas à promoção da paz social.

§ 2º - O Sistema de Defesa Social será implementado em articulação com as atividades institucionais dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Estado da Bahia.

Art. 2º - Integram o Sistema de Defesa Social:

I - o Comitê de Governança, órgão deliberativo e de supervisão superior, responsável pela definição das diretrizes estratégicas e acompanhamento das ações que objetivem, no âmbito do Estado da Bahia, a progressiva e contínua redução das taxas de criminalidade, em especial aquelas relacionadas aos Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI;

II - o Gabinete do Governador, órgão central do Sistema;

III - os seguintes órgãos setoriais:

- a) a Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização;
- b) a Secretaria de Comunicação Social;
- c) a Secretaria de Cultura;
- d) a Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza;
- e) a Secretaria da Educação;
- f) a Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos;
- g) a Secretaria de Políticas para as Mulheres;
- h) a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial;
- i) a Secretaria da Saúde;
- j) a Secretaria da Segurança Pública;
- k) a Secretaria do Trabalho, Renda, Emprego e Esporte.

Art. 3º - O Comitê de Governança tem a seguinte composição:

I - o Governador do Estado;

II - o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia;

III - o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia;

IV - o Procurador Geral de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia;

V - o Defensor Público Geral do Estado da Bahia.

Parágrafo único - O Regimento Interno do Comitê de Governança, que fixará as normas de seu funcionamento, será aprovado por maioria absoluta de seus membros, no prazo de até 60 (sessenta) dias a contar da publicação desta Lei.

Art. 4º - Compete ao Comitê de Governança:

I - estabelecer diretrizes estratégicas para a promoção de ações que visem à redução das taxas de criminalidade, em especial aquelas relacionadas aos Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI;

II - aprovar, acompanhar e apoiar os processos de formulação, implantação, monitoramento e avaliação de programas que visem à redução das taxas de criminalidade, em especial aquelas relacionadas aos Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI;

III - propor e incentivar a realização de estudos e projetos que visem à melhoria da integração da gestão no âmbito dos programas;

IV - elaborar e aprovar o seu Regimento, bem como suas alterações;

V - dirimir dúvidas quanto às matérias de sua competência;

VI - exercer outras atividades correlatas.

Art. 5º - O Gabinete do Governador será responsável pelo planejamento, coordenação e acompanhamento das ações do Sistema de Defesa Social.

Art. 6º - Os órgãos setoriais do Sistema adotarão as práticas de planejamento integrado para a formulação e revisão da Política Pública de Defesa Social, sendo responsáveis pela execução dos programas constantes da referida política, incorporando como diretriz a realização de consultas públicas ou utilização de outros meios que garantam a efetiva participação popular.

Art. 7º - Fica instituído o Programa Pacto pela Vida, consistente no conjunto de projetos e atividades desenvolvidos por diversos órgãos do Poder Público e em interação com a sociedade civil, que tem como finalidade promover a redução da criminalidade e violência no Estado da Bahia, com ênfase na prevenção e combate aos Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI.

Art. 8º - Fica instituído, no âmbito do Programa Pacto pela Vida, o Comitê Executivo, órgão consultivo, deliberativo e de supervisão superior, com a finalidade de promover a articulação entre os processos de formulação, implantação, monitoramento e avaliação de suas ações.

Parágrafo único - O Comitê referido no caput deste artigo será auxiliado por Câmaras Setoriais que funcionarão em apoio às suas atividades.

Art. 9º - O Comitê Executivo do Pacto pela Vida tem a seguinte composição:

I - o Governador do Estado, que o presidirá;

II - 01 (um) representante do Gabinete do Governador, designado mediante ato próprio do Chefe do Poder Executivo;

III - o Secretário de Administração Penitenciária e Ressocialização;

IV - o Secretário de Comunicação Social;

V - o Secretário de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza;

VI - o Secretário da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos;

VII - o Secretário da Segurança Pública;

VIII - 01 (um) representante do Poder Legislativo do Estado da Bahia;

IX - 01 (um) representante do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia;

X - 01 (um) representante do Ministério Público do Estado da Bahia;

XI - 01 (um) representante da Defensoria Pública do Estado da Bahia.

§ 1º - Os representantes de que tratam os incisos VIII a XI deste artigo serão indicados pelos Chefes dos seus respectivos Poderes e órgãos.

§ 2º - Os membros Titulares serão substituídos, em suas ausências ou impedimentos, pelos seus respectivos suplentes, a serem indicados pelos dirigentes máximos dos Poderes ou órgãos a que pertençam.

§ 3º - Extraordinariamente, o Comitê poderá convidar autoridades públicas e membros da sociedade civil para participarem de suas reuniões.

Art. 10 - Compete ao Comitê Executivo do Pacto pela Vida:

I - conduzir o processo de formulação da política do Programa;

II - zelar pela integração dos projetos e ações que serão executados no âmbito do Programa, utilizando-se de práticas de planejamento integrado;

III - garantir o alinhamento do Programa com os instrumentos de planejamento orçamentário do Estado da Bahia;

IV - monitorar e avaliar a evolução do principal indicador de impacto do Programa, as taxas de Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI;

V - instituir Câmaras Setoriais;

VI - realizar, através das Câmaras Setoriais, estudos e projetos, que visem o aprimoramento das ações relativas ao Programa.

Art. 11 - O Regimento do Comitê Executivo do Pacto pela Vida, por ele aprovado e homologado por ato do Governador do Estado, fixará as normas de seu funcionamento.

Art. 12 - As reuniões do Comitê não serão remuneradas, sendo consideradas serviço público relevante ao Estado.

Art. 13 - As Câmaras Setoriais, integrantes do Comitê Executivo do Pacto pela Vida, terão por finalidade propor e definir diretrizes e políticas setoriais que contribuam para a redução das taxas de Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI, na sua respectiva área de atuação.

§ 1º - As Câmaras Setoriais serão constituídas e terão sua composição, competências, organização e normas de funcionamento definidas por Resolução do Comitê.

§ 2º - As Câmaras Setoriais deverão submeter ao Comitê Executivo do Pacto pela Vida seus Planos de Trabalho, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da data de sua instalação e, nos exercícios subsequentes, conforme prazo determinado pelo Comitê.

Art. 14 - O Comitê Executivo e as Câmaras Setoriais referidos nesta Lei não substituirão aqueles criados para políticas públicas e áreas de atuação específicas, que permanecerão com suas atribuições e funções já estabelecidas.

Art. 15 - O Comitê Executivo e as Câmaras Setoriais poderão convidar técnicos de notório conhecimento e experiência ou representantes de outras instituições para participarem de reuniões, sem direito a voto, com o objetivo de emitir parecer sobre assunto de sua especialidade.

Art. 16 - Fica criado o Núcleo de Gestão - NG, na estrutura do Gabinete do Governador, com a finalidade de atuar na concepção e execução dos processos de monitoramento e de avaliação dos programas que integram o Sistema de Defesa Social.

Art. 17 - Ficam criados, na estrutura do Gabinete do Governador, alocados no Núcleo de Gestão, os seguintes cargos em comissão:

I - 01 (um) cargo de Coordenador Executivo, símbolo DAS-2B, a ser ocupado por servidor de carreira, para exercer as funções de articulação institucional entre os órgãos integrantes do Sistema de Defesa Social e a gestão estratégica dos processos relacionados à Política Pública de Defesa Social;

II - 01 (um) cargo de Coordenador I, símbolo DAS-2C, a ser ocupado por servidor de carreira, para exercer as atividades de gerenciamento administrativo das atividades do Núcleo.

Art. 18 - O Gabinete do Governador, por meio do Núcleo de Gestão e de outras unidades, dará apoio técnico e administrativo para o funcionamento do Comitê Executivo do Pacto pela Vida e das Câmaras Setoriais.

Art. 19 - As atividades do Sistema de Defesa Social serão exercidas sob a orientação técnico-jurídica da Procuradoria Geral do Estado.

Art. 20 - O Gabinete do Governador emitirá os atos normativos complementares, necessários ao funcionamento do Sistema.

Art. 21 - As despesas decorrentes da aplicação desta Lei, no âmbito do Executivo, correrão por conta dos recursos constantes do orçamento do exercício, ficando este Poder autorizado a promover as alterações que se fizerem necessárias.

Art. 22 - O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que couber, no prazo de 120 (cento e vinte) dias a partir da data de sua publicação.

Art. 23 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, em 26 de setembro de 2011.

**JAQUES WAGNER**  
**Governador**

**ANEXO B - PORTARIA N.º 106-CG/12**

**“Dispõe sobre as normas e procedimentos para implantação, estruturação e funcionamento das Bases Comunitárias de Segurança – BCS no âmbito da PMBA, e dá outras providências”.**

O COMANDANTE-GERAL DA POLÍCIA MILITAR DA BAHIA, no uso de suas atribuições, e;

Considerando o fortalecimento da estratégia e filosofia de Polícia Comunitária em andamento no Estado da Bahia, em especial a partir do Programa Pacto pela Vida, instituído pela Lei n.º 12.357, de 26 Set 11;

Considerando as diretrizes estratégicas estabelecidas pelo Plano Estadual de Segurança Pública – PLANESP, da Secretaria da Segurança Pública;

Considerando a necessidade de regulamentar, no âmbito da PMBA, as ações de polícia e de policiamento comunitário, realizadas através das Bases Comunitárias de Segurança – BCS,

**RESOLVE:**

Art. 1º Aprovar as normas e procedimentos para implantação, estruturação e funcionamento das Bases Comunitárias de Segurança – BCS no âmbito da PMBA, na forma do Anexo Único.

Art. 2º Designar a Coordenação de Policiamento Comunitário – CPCoM do Comando de Operações Policiais Militares – COPPM, como responsável pela articulação, coordenação e acompanhamento das ações voltadas à implantação e funcionamento das Bases Comunitárias de Segurança – BCS no âmbito da PMBA;

Art. 3º Esta portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

Art.4º Revogam-se as disposições em contrário.

**ANEXO ÚNICO****NORMAS E PROCEDIMENTOS PARA IMPLANTAÇÃO E FUNCIONAMENTO DAS BASES COMUNITÁRIAS DE SEGURANÇA NO ÂMBITO DA PMBA****CAPÍTULO I****FINALIDADE**

Art. 1º A Base Comunitária de Segurança – BCS integra o conjunto de projetos e ações do Programa de Estado Pacto pela Vida – PPV, instituído pela Lei n.º 12.357/11, e constitui-se numa estrutura celular dedicada ao policiamento comunitário, tendo por objetivo promover a segurança e a convivência pacífica em localidades identificadas como críticas, melhorando a integração das instituições de segurança pública com a comunidade local e reduzindo os índices de violência e criminalidade.

Art. 2º As Bases Comunitárias de Segurança – BCS são responsáveis diretas pelo desenvolvimento do Policiamento Comunitário nos moldes do Sistema *Koban*, tendo por princípios a proximidade e a integração com a comunidade; a excelência nos serviços prestados; o controle dos resultados; e o respeito e a promoção dos direitos humanos, conforme preconizado pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, do qual o Estado da Bahia é conveniado.

## **CAPÍTULO II**

### **IMPLANTAÇÃO**

Art. 3º Os locais estabelecidos pela área sistêmica da Segurança Pública do Estado da Bahia, e informados pelo Comandante Geral da PMBA e pelo Comandante de Operações Policiais Militares – COPPM para criação e efetivação da BCS serão previamente estudados quanto aos índices de ocorrências criminais e aos dados estatísticos sociais relativos à população.

Art. 4º As BCS serão estrategicamente fixadas, de forma que estejam em perfeitas condições físicas e em localização favorável à sua atuação dentro da respectiva área de abrangência tendo a sua área de responsabilidade, preferencialmente delimitada num espaço de até 04 (quatro) km<sup>2</sup>, divididos em 04 (quatro) setores.

Art. 5º Para a implantação das BCS serão consideradas as seguintes ações:

- a. Através de Órgãos de Inteligência, será feito o levantamento de dados estatísticos sociais, índices criminais e atuação delituosa, a fim de subsidiar o processo de intervenção;
- b. A intervenção promoverá a ação direta de desarticulação e repressão qualificada da criminalidade existente no local. Esta fase será realizada pelas Unidades Operacionais Especializadas, em conjunto com a Unidade Operacional da área, sob a coordenação do respectivo Comando de Policiamento Regional;
- c. A ocupação dar-se-á pela incursão e permanência das forças reativas da PMBA, a fim de impedir que criminosos retornem para o local ocupado. Esta fase terá duração mínima de 03 (três) meses, momento em que a BCS estará com suas atividades consolidadas;
- d. A Instalação propriamente dita dar-se-á através da implementação da BCS, em que, efetivamente, o policiamento comunitário será desenvolvido, de acordo com as rotinas e formas pautadas no Manual do Curso Nacional de Gestor e Operador de Policiamento Comunitário – Sistema Koban, do Ministério da Justiça – MJ / Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP;
- e. O efetivo e os meios para o desenvolvimento do Policiamento Comunitário serão fixados a partir das necessidades elencadas no Plano Operacional de Implantação da BCS, produzido pelo COPPM / CPCoM.

## **CAPÍTULO III**

### **DA ESTRUTURAÇÃO**

Art. 6º - O efetivo da BCS deve ser aquele já submetido à qualificação profissional específica, devendo, ainda, passar por atualização periódica e instrução de manutenção frequente;

Art. 7º - A BCS será dotada de viaturas, sendo que a quantidade a ser distribuída obedecerá ao planejamento estratégico traçado anualmente pelo Comando Geral da Corporação.

## **CAPÍTULO IV**

### **FUNCIONAMENTO**

Art. 8º - Todo o efetivo empregado nas BCS possuirá missões específicas, atividades diárias e atividades extras, realizadas com o objetivo de prevenir a ocorrência de delitos e melhorar a qualidade geral de vida da comunidade;

Art. 9º - Fica estabelecida para o efetivo das BCS, a rotina básica de atividades diárias a seguir, sem prejuízo de outras que se façam necessárias:

- a. Ler o relatório do serviço imediatamente anterior;
- b. Efetuar visitas comunitárias e prestar assistência à vítimas;
- c. Cumprir cartão programa de patrulhamento;
- d. Orientar o encaminhamento das solicitações da comunidade nos casos que envolvam outros órgãos;
- e. Preencher relatório de passagem de serviço.

Art. 10º - Os policiais militares empregados no policiamento comunitário realizarão visitas em residências, organizações sociais (ONGs e Associações Comunitárias), instituições públicas (escolas, prefeituras, unidades de saúde, creches e orfanatos), instituições privadas (comércio, indústrias e empresas) e instituições religiosas, dentre outros pontos, nos quais os visitados serão orientados acerca de ações preventivas de crimes e acidentes, bem como, recepcionarão informações, solicitações e sugestões da Comunidade;

Parágrafo Único Após cada visita será preenchido o cartão de cadastro de informações residenciais, comerciais, bem como, de instituições públicas e privadas.

Art. 11º - A BCS estará subordinada funcionalmente ao Batalhão ou Companhia Independente da PMBA, as quais serão responsáveis pela gestão administrativa, ficando a gestão operacional a cargo da própria BCS. A CPCoM fará a coordenação técnica das BCS, a fim de garantir que a filosofia de Polícia Comunitária esteja sendo praticada.

## **CAPÍTULO V**

### **COMPETÊNCIAS**

Art. 12º - Aos órgãos da PMBA envolvidos operacionalmente com a implantação e estruturação de novas Bases Comunitárias de Segurança compete:

I – Através da CPCCom:

- a. Capacitar os Policiais Militares (Oficiais e Praças) para desenvolverem o Policiamento Comunitário conforme as Diretrizes do PRONASCI, respeitando as Normas e Leis vigentes no País, com base no modelo Japonês “*Koban*”;
- b. Orientar o efetivo da BCS, quando solicitada, na realização de Visitas Comunitárias e Assistência às Vítimas;
- c. Avaliar, através de entrevista à comunidade, órgãos públicos e iniciativa privada, a eficiência, eficácia e efetividade das visitas comunitárias;
- d. Avaliar, através de entrevista à comunidade, a eficiência e eficácia de projetos de Assistência a Vítimas;
- e. Apoiar e acompanhar os projetos realizados pelas BCS;
- f. Orientar, quando solicitado, quanto ao correto preenchimento da escrituração da BCS;
- g. Orientar sobre o emprego do efetivo, material, equipamentos e na utilização das viaturas das BCS;
- h. Elaborar e coordenar cursos de capacitação na filosofia de Polícia Comunitária para o efetivo das BCS.

II – Através do Comandante de Batalhão ou Companhia Independente da área da BCS:

- a. Fiscalizar, no mínimo semanalmente, as dependências da BCS, verificando todos os registros relacionados às atividades da mesma;
- b. Supervisionar o estado de conservação e o correto uso dos equipamentos e viaturas das BCS;
- c. Fiscalizar o emprego do efetivo da BCS nas atividades relacionadas ao Programa de Policiamento Comunitário;
- d. Deliberar a respeito da proposta dos assuntos a serem ministrados em instrução ao efetivo da BCS e fiscalizar a sua execução, de maneira a torná-la uniforme a todas as equipes;
- e. Orientar e incentivar as ações de aproximação e contato com a comunidade, de acordo com as normas do Programa de Policiamento Comunitário;
- f. Incentivar, coordenar e supervisionar os projetos da BCS junto à Comunidade, de acordo com as necessidades locais;

g. Realizar planejamento mensal, baseado em estudo estatístico e avaliação dos índices de ocorrências na área da BCS, tornando público ao efetivo para discussão e consequentes ações operacionais;

h. Encaminhar mensalmente ao COPPM, através do e-mail da CPCoM (policia.comunitaria@pm.ba.gov.br), até as 10h30 do primeiro dia útil do mês subsequente, relatório de visitas e projetos comunitários realizados pela BCS.

III – Através do Comandante da Base Comunitária de Segurança – BCS a. Dar conhecimento ao Comandante do BPM ou CIPM, dos trabalhos realizados pela BCS;

b. Desenvolver e manter atualizado e em condições de execução, o plano de segurança e o plano de chamada da BCS, os quais deverão ser remetidos ao Comandante do BPM ou CIPM;

c. Elaborar, semanalmente, considerando as ferramentas inteligentes e as bases de dados disponíveis, Cartões Programa, submetendo-os à aprovação do Comandante do BPM ou CIPM, incluindo:

1) locais e horários das visitas comunitárias;

2) locais e horários para a realização de Projetos de Assistência a Vítimas.

d. Elaborar proposta de plano de afastamento regular (férias e licença-prêmio) do efetivo da BCS, encaminhando-a ao Comandante do BPM ou CIPM, para aprovação, respeitando as normas vigentes na Instituição e observando os seguintes critérios:

1) as férias serão concedidas mensalmente, limitando-se a 10% (dez) do efetivo da BCS, excetuando-se os períodos do carnaval e eleições;

2) o Comandante da BCS deverá observar a proporcionalidade do efetivo de férias e licenças, para que nenhum dos setores fique desguarnecido;

3) o Subcomandante da BCS só poderá se afastar em período não coincidente com o afastamento do Comandante da BCS, vez que é seu substituto imediato.

e. Propor ao Comandante do BPM ou CIPM, planejamento mensal de instrução a ser ministrada ao efetivo da BCS;

f. Ministrando instrução ao efetivo da BCS ou adotar as medidas necessárias para que seja ministrada;

g. Instruir o efetivo da BCS quanto à dinâmica criminal da região, destacando a importância da adoção de uma postura proativa, buscando a prevenção;

h. Supervisionar e acompanhar os projetos em desenvolvimento na BCS, apresentando sugestões de capacitação ao Comandante do BPM ou CIPM, ouvindo a comunidade e o efetivo da BCS;

i. Encaminhar semanalmente os Relatórios de Atividades ao Comandante do BPM ou CIPM;

j. Atuar como multiplicador de seus conhecimentos quanto às Diretrizes da Instituição na filosofia de Polícia Comunitária, principalmente junto ao efetivo da BCS, tanto em situações informais como em instruções formais;

k. Manter contato e fazer reuniões regulares com as lideranças comunitárias, tais como associações comerciais, Conselho Tutelar, líderes religiosos, ONGs, núcleos de ação local e outros órgãos públicos, buscando integração e parceria nas questões de Segurança Pública e melhoria da qualidade de vida;

l. Orientar e acompanhar reuniões envolvendo assuntos relativos à comunidade e atividades da BCS;

m. Atuar nas causas que interfiram diretamente nas questões de Segurança Pública, orientando e promovendo a integração e atuação efetiva de outros órgãos públicos e da comunidade;

n. Encaminhar, anualmente, ao Comandante do BPM ou CIPM, o calendário das atividades a serem desenvolvidas pela BCS, já consagradas pela comunidade (eventos comemorativos, tais como: Natal, Páscoa, Dia dos Pais, Dia das Mães, Dia das Crianças, campanhas e outros).

IV – Através do Subcomandante da Base Comunitária de Segurança – BCS:

a. Acompanhar, *in loco*, todas as atividades da BCS;

b. Substituir o Comandante da BCS, sempre que necessário;

c. Fiscalizar diariamente as funções dos policiais militares escalados na BCS, observando as prescrições e exigências da filosofia de Polícia Comunitária;

d. Organizar e manter atualizado em banco de dados, o conteúdo dos formulários preenchidos pelo efetivo da BCS, além de pontos críticos, pontos de interesse (órgãos públicos e privados, tais como: bancos, hospitais, escolas, associações, CONSEG, ONGs etc.), lideranças comunitárias, estatísticas criminais da área da BCS e outros dados de interesse;

e. Elaborar com os demais policiais militares da BCS, em parceria com a comunidade, projetos que visem à melhoria da qualidade de vida das pessoas inseridas na circunscrição territorial, que deverão ser encaminhados ao Comandante do BPM ou CIPM, para a devida aprovação;

f. Supervisionar e adotar as medidas pertinentes à conservação e à manutenção, preventiva ou corretiva, dos recursos materiais (equipamentos, viaturas e instalações) da BCS;

g. Manter contato com as lideranças comunitárias, tais como: associações comerciais, Conselho Tutelar, líderes religiosos, ONGs, núcleos de ação local e outros órgãos públicos, buscando integração e parceria nas questões de Segurança Pública e melhoria da qualidade de vida;

h. Atuar como multiplicador de seus conhecimentos quanto às Diretrizes da Instituição e na filosofia de Polícia Comunitária, principalmente junto ao efetivo da BCS, tanto em situações informais como em instruções formais;

i. Criar mecanismos para recebimento de críticas, elogios, sugestões, solicitações e denúncias, com a finalidade de dimensionar e avaliar os serviços prestados, por meio de reuniões, caixa de sugestões, pesquisa de opinião etc.;

j. Manter em arquivo, físico e/ou eletrônico, dados relativos ao histórico da BCS, bem como, planta baixa da instalação, documentos e informações que originaram sua criação, parcerias desenvolvidas, projetos executados etc.;

k. Manter mapa com a delimitação da área de atuação da BCS, com a plotagem dos pontos de interesse, dados estatísticos da criminalidade, forma de emprego do efetivo empenhado em patrulhamento, para subsidiar planejamento de atividades;

l. Desenvolver o jornal da BCS, no mínimo bimestralmente e o informativo da BCS, com a frequência que a situação exigir, afixando-os em local visível ao público, depois da aprovação do Comandante da BCS e do BPM ou CIPM,

distribuindo-os para a CPCoM e, sempre que possível, às lideranças comunitárias, órgãos públicos, entidades e associações da área da BCS;

m. Providenciar para que o quadro mural seja instalado em local visível e acessível à população, contendo informações, tais como: jornal e informativo da BCS, notícias relevantes de jornais de grande circulação e circulação local, datas de reuniões da comunidade;

n. Registrar formalmente o cronograma de atividades planejadas pela BCS, em conjunto com a comunidade, para acompanhamento e consecução das metas estabelecidas;

o. Habilitar os policiais a manusearem o banco de dados físico e/ou eletrônico, a fim de obter, de forma rápida, informações precisas, com a finalidade de aprimorar o desempenho da BCS, orientando sobre a questão da segurança dos dados e a restrição da publicidade de determinadas informações.

V – Através do Comandante de Setor a. Dar conhecimento ao Comandante da BCS de todas as alterações e eventos ocorridos no seu setor;

b. Coordenar o cadastramento das visitas comunitárias, assistências, bem como, o patrulhamento ordinário;

c. Ser responsável, bem como acompanhar as demandas do efetivo do seu setor e encaminhá-las, quando necessário, para o Comandante da BCS;

d. Reunir com lideranças comunitárias, associações comerciais, líderes religiosos, ONG e outros Órgãos Públicos, visando identificar os problemas sociais específicos do seu setor;

e. Elaborar, acolher, encaminhar e fazer com que sejam executados os projetos sociais na sua área de atuação;

f. Concorrer à escala de Graduado de Operações.

VI - Através do responsável pelo serviço de Recepção:

a. Atender ao público que procura pelos serviços da BCS, acionando o apoio se necessário, resolvendo as questões de competências da Polícia Militar ou indicando as providências que devam ser adotadas por outros órgãos;

b. Orientar e informar sobre logradouros, pontos de interesse na área da BCS, dicas de segurança, e outros, desde que a solicitação não tenha carácter sigiloso;

c. Consultar o banco de dados existente na BCS quando necessário;

d. Atender ao telefone e estar em condições de fornecer informação ou orientação sobre Segurança Pública, projetos em desenvolvimento, serviços da BCS e serviço de outros órgãos, indicando, sempre que possível, endereço e telefone desses últimos (desde que não seja sigilosa);

e. Preencher, até o término do turno de serviço, todos os formulários de registro pertinentes ao serviço, disponibilizando-os ao Comandante e Subcomandante da BCS;

f. Estar atento às comunicações operacionais;

g. Protocolar todo o material ou documento encontrado ou entregue ao efetivo da BCS, dar ciência por escrito ao Comandante da BCS, e manter tal material guardado em segurança;

h. Atualizar e organizar o Quadro Mural, de acordo com as orientações do Comandante da BCS.

VII – Através dos responsáveis pelo serviço de Patrulhamento Comunitário:

a. O Graduado de Operações será responsável por fiscalizar todo o efetivo no turno de serviço, informando imediatamente todas as alterações ao Coordenador de Área do respectivo BPM ou CIPM, e confeccionado o respectivo livro de parte;

b. Realizar o patrulhamento a pé e motorizado na sua circunscrição territorial, podendo haver sobreposição com o policiamento ordinário ou especializado;

c. Cumprir os Cartões Programas elaborados pelo Comandante da BCS e aprovados pelo Comandante do BPM ou CIPM;

d. Estreitar o contato com a comunidade, conhecendo seus integrantes e o potencial de desenvolvimento de ações sociais com a própria comunidade, bem como os problemas da região;

e. Fazer as visitas e retornos de visitas comunitárias, durante as quais deverá:

1) cadastrar estabelecimentos comerciais, preenchendo formulário próprio;

2) cadastrar residências e seus moradores, preenchendo formulário próprio;

3) executar o Projeto de Assistência a Vítimas, preenchendo formulário próprio.

f. Preencher corretamente os registros de ronda existentes, especificando em detalhes as ações durante o patrulhamento;

g. Dar o primeiro atendimento às ocorrências com que se deparar ou for solicitado a intervir, acionando o Graduado de Operações, o qual dará sequência à cadeia de comunicação e se deslocará para apoiar os primeiros PM a tomarem conhecimento do fato;

VIII – Através do comandante de guarnição do patrulhamento:

a. Preencher e dar encaminhamento aos relatórios de visitas e assistência a vítimas, quando for o caso;

b. Registrar e encaminhar ao Comandante da BCS, até o término do serviço, os logradouros, pontos críticos e de interesse, para o policiamento comunitário e para a realização de projetos específicos;

c. No caso de ausência do Comandante da BCS, providenciar para que, na primeira oportunidade, os registros cheguem ao seu conhecimento.

## **CAPÍTULO VI**

### **DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 13º Fica vedado o emprego do efetivo, equipamentos e viaturas de policiamento comunitário em outras atividades de policiamento ostensivo ordinário, salvo em serviço extraordinário remunerado.

---

**ANEXO C - DECRETO Nº 42.787 DE 06/01/2011**

Norma Estadual - Rio de Janeiro

Publicado no DOE em 07 jan. 2011

Dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.

O Governador do Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, tendo em vista o que consta na CI SSPIO/SESEG/Nº 2967/0005/2010,

Considerando:

- a necessidade de regulamentar a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) visando dotá-las de estruturas e procedimentos padronizados para o desenvolvimento de suas atividades, conforme estabelece o Decreto nº 41.650, de 21 de janeiro de 2009; e

- as demandas atuais e futuras dos órgãos estatais no campo da segurança pública, em razão do constante processo evolutivo não só da sociedade fluminense e de seus aspectos sociais correlatos, mas do próprio fenômeno criminal em si, gerando a necessidade de se estabelecer uma rotina de avaliação periódica de suas atividades.

Decreta:

**Art. 1º** As Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), criadas para a execução de ações especiais concernentes à pacificação e à preservação da ordem pública, destinam-se a aplicar a filosofia de polícia de proximidade nas áreas designadas para sua atuação.

§ 1º São áreas potencialmente contempláveis por UPP, consoante critérios estabelecidos pela Secretaria de Estado de Segurança, aquelas compreendidas por comunidades pobres, com baixa institucionalidade e alto grau de informalidade, em que a instalação oportunista de grupos criminosos ostensivamente armados afronta o Estado Democrático de Direito.

§ 2º São objetivos das UPP:

a) consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada;

b) devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico.

**Art. 2º** O programa de pacificação, por meio da implantação de UPP, deverá ser realizado nessas comunidades em quatro etapas:

I - INTERVENÇÃO TÁTICA - Primeira etapa, em que são deflagradas ações táticas, preferencialmente pelo Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE), pelo Batalhão de Polícia de Choque (BPChoque) e por efetivos deslocados dos CPA, com o

objetivo de recuperarem o controle estatal sobre áreas ilegalmente subjugadas por grupos criminosos ostensivamente armados.

II - ESTABILIZAÇÃO - Momento em que são intercaladas ações de intervenção tática e ações de cerco da área delimitada, antecedendo o momento de implementação da futura UPP.

III - IMPLANTAÇÃO DA UPP - Ocorre quando policiais militares especialmente capacitados para o exercício da polícia de proximidade chegam definitivamente à comunidade contemplada pelo programa de pacificação, preparando-a para a chegada de outros serviços públicos e privados que possibilitem sua reintegração à sociedade democrática. Para tanto, a UPP contará com efetivo e condições de trabalho necessários ao adequado cumprimento de sua missão.

IV - AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO - Nesse momento, tanto as ações de polícia pacificadora, quanto as de outros atores prestadores de serviços públicos e privados nas comunidades contempladas com UPP passam a ser avaliados sistematicamente com foco nos objetivos, sempre no intuito do aprimoramento do programa.

**Art. 3º** O atual Comando de Policiamento Comunitário (CPCo) da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro passa a denominar-se Coordenadoria de Polícia Pacificadora - CPP, com as seguintes atribuições:

I - coordenar, controlar e preparar doutrinária e operacionalmente as UPP;

II - planejar a implantação de novas UPP;

III - estabelecer diretrizes norteadoras objetivando a padronização dos procedimentos policiais militares nas UPP, com foco nos seus objetivos táticos e estratégicos.

§ 1º O Coordenador-Geral da CPP subordina-se diretamente ao Comandante Geral da Polícia Militar e deverá realizar as articulações necessárias junto ao Comitê Estadual designado pelo Governador do Estado, visando melhor atender as demandas por segurança pública das comunidades contempladas, no intuito de propiciar a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos locais.

§ 2º O Coordenador-Geral da CPP fará jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, em valor correspondente ao símbolo DG, de natureza remuneratória e pro labore faciendo.

§ 3º Os Subcoordenadores da CPP farão jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, no valor de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais).

§ 4º Os Assessores e Chefes de Subseção da CPP farão jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais).

§ 5º Os PPMM lotados no CPP, não contemplados nos termos dos §§ 1º, 2º e 3º, farão jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais).

**Art. 4º** As Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) receberão, a critério do Comando Geral da PMERJ, o necessário aporte administrativo das Unidades Operacionais responsáveis pelas áreas de policiamento em que forem implantadas.

§ 1º Para o cumprimento das atribuições de cunho administrativo suplementar, as Unidades Operacionais citadas no caput deste artigo farão jus à complementação de verba destinada ao suporte administrativo das UPP situadas em sua área de policiamento.

§ 2º A verba a que alude o § 1º será específica para cada UPP, de acordo com a sua classificação definida pelos critérios estabelecidos no art. 5º.

§ 3º No que tange às despesas de implantação das UPP, bem como às de manutenção de suas instalações físicas que visam garantir-lhes o funcionamento adequado, caberá à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e à Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ), realizar a alocação dos recursos necessário no corrente exercício financeiro.

**Art. 5º** As UPP serão classificadas de acordo com o efetivo de policiais previsto para a sua área de atuação e terão estrutura compatível para o exercício de suas atribuições.

§ 1º A classificação das UPP se dará da seguinte forma:

I - As UPP serão classificadas como classe "A", quando o seu efetivo previsto for superior a 400 (quatrocentos) policiais militares.

a) O Comando das UPP classe "A" deverá ser, preferencialmente, de Oficial no posto de Major.

b) Os Comandantes das UPP classe "A" farão jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, no valor de R\$ 1.300,00 (um mil e trezentos reais).

II - As UPP serão classificadas como de classe "B" quando o seu efetivo previsto for no máximo de 400 (quatrocentos) policiais militares.

a) O Comando das UPP classe "B" deverá ser exercido, preferencialmente, por Oficial no posto de Capitão.

b) Os Comandantes das UPP classe "B" farão jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais).

III - O Subcomando de UPP, tanto a de classe "A", quanto a de classe "B", deverá ser exercido, preferencialmente, por Oficial nos postos de 1º ou 2º Tenente.

a) Os Subcomandantes de UPP farão jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, no valor de R\$ 750,00 (setecentos cinquenta reais).

§ 2º O efetivo mínimo previsto de uma UPP não poderá ser inferior a 100 (cem) policiais militares, salvo em condições especiais julgadas pelo Secretário de Estado de Segurança.

§ 3º Visando a otimização dos serviços prestados à comunidade, as UPP deverão possuir uma estrutura administrativa mínima, nunca superior a 05% (cinco por cento) do seu efetivo total, para a confecção de escalas de serviço, controle e coordenação operacional entre outros.

§ 4º As sedes das UPP deverão ser compatíveis com a sua classificação e efetivo e estar, preferencialmente, localizadas em vias que permitam o acesso das viaturas da corporação e de serviços, e, sempre que possível, estar de acordo com o projeto arquitetônico elaborado pela SESEG.

**Art. 6º** Todos os policiais militares lotados e em efetivo exercício nas UPP farão jus à percepção de gratificação de encargos especiais no valor R\$ 500,00 (quinhentos reais), podendo ser celebrado convênio pelo Estado para tal fim.

§ 1º Os policiais militares a que se refere o caput deste artigo farão jus, também, a auxílio transporte e serão desarranchados, nos termos da legislação em vigor.

§ 2º Os policiais militares classificados nas unidades de polícia pacificadora deverão ter formação especial, com ênfase em Direitos Humanos e na doutrina de Polícia Comunitária, e os soldados deverão, obrigatoriamente, ser policiais militares recém formados.

§ 3º Os oficiais e praças que integrarão o efetivo das UPP terão seus currículo e alterações funcionais analisados, segundo critérios objetivos a serem definidos pelo Comando da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

**Art. 7º** Para o aprimoramento e a continuidade do programa de pacificação, deverá ser aplicado nas UPP o efetivo mínimo de 50 % (cinquenta por cento) dos policiais militares regularmente incorporados pelos concursos de admissão, até que os objetivos preconizados neste Decreto sejam alcançados.

**Art. 8º** Os Grupamentos de Polícia em Áreas Especiais (GPAE) serão transferidos para as Unidades Operacionais das AISP onde estiverem localizados, até que suas respectivas áreas sejam contempladas com UPP, quando então serão definitivamente desativados, sendo seus efetivos movimentados a critério do Comando da Corporação.

**Art. 9º** A Estrutura ora regulamentada deverá ser objeto de revisão a cada 24 (vinte e quatro) meses pelo Conselho Permanente de Avaliação das UPP, de forma a manter a eficiência e a eficácia de suas ações, bem como os padrões mínimos de qualidade.

§ 1º O Conselho Permanente de Avaliação das UPP elaborará relatório conclusivo com propostas, críticas e sugestões de adequações a ser submetido ao Governador do Estado.

§ 2º O Conselho Permanente de Avaliação das UPP terá a seguinte constituição:

I - Secretário de Estado de Segurança, na qualidade de Presidente;

II - Secretário de Estado Chefe da Casa Civil;

III - Subsecretário de Planejamento e Integração Operacional da Secretaria de Estado de Segurança - SESEG;

IV - Diretor-Presidente do Instituto de Segurança Pública - ISP;

V - Comandante Geral da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - PMERJ;

VI - Coordenador-Geral da Coordenadoria de Polícia Pacificadora - CPP.

§ 3º O voto de qualidade para fins de desempate nas deliberações do Conselho será proferido pelo Secretário de Estado de Segurança.

§ 4º No impedimento do Presidente este será substituído em suas atribuições pelo Secretário de Estado Chefe da Casa Civil, assessorado pelo Subsecretário de Planejamento e Integração Operacional da SESEG.

**Art. 10.** Para subsidiar o processo decisório do Secretário de Estado de Segurança, do Comandante Geral da Polícia Militar e do Coordenador de Polícia Pacificadora, o Instituto de Segurança Pública (ISP) realizará um monitoramento semestral das atividades desenvolvidas pela UPP, em seus aspectos quantitativos e qualitativos.

Parágrafo único. O ISP produzirá, ainda:

I - no prazo de até sessenta (60) dias, a contar da data de publicação deste decreto, o Programa de Polícia Pacificadora (PPP), onde deverá constar, dentre outros tópicos, seus objetivos, conceitos, estratégias, indicadores e metodologia de avaliação;

II - relatórios mensais contendo dados consolidados das incidências criminais nas áreas de atuação das UPP, a ser publicados em seu sítio eletrônico.

**Art. 11.** Quando da implementação de novas UPP, ato do Secretário de Estado de Segurança estabelecerá suas estrutura mínima, delimitação e classificação.

**Art. 12.** Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 06 de janeiro de 2011

SÉRGIO CABRAL