

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

JUARÍ ALEXANDRE SANTOS

**GESTÃO SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA:
PRINCÍPIOS DA POLÍCIA CIDADÃ**

Belo Horizonte
2019

JUARÍ ALEXANDRE SANTOS

**GESTÃO SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA:
PRINCÍPIOS DA POLÍCIA CIDADÃ**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Me. Cleverson Ramom Carvalho Silva

Belo Horizonte
2019



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Curso de Especialização em Gestão Pública

ATA DA DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO do Senhor(a) **Juari Alexandre Santos**, REGISTRO Nº **2017759648**. No dia 27/04/2019 às 11:20 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Trabalho de Conclusão de Curso - TCC, indicada pela Coordenação do Curso de Especialização em Gestão Pública, para julgar o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado "**GESTÃO SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA: PRINCÍPIOS DA POLÍCIA CIDADÃ**", requisito para a obtenção do **Título de Especialista**. Abrindo a sessão, o(a) orientador(a) e Presidente da Comissão, **Cleverson Ramon Carvalho Silva**, após dar conhecimento aos presentes do teor das Normas Regulamentares de apresentação do TCC, passou a palavra ao(à) aluno(a) para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, seguido das respostas do(a) aluno(a). Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do(a) aluno(a) e do público, para avaliação do TCC, que foi considerado:

() APROVADO

APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA - PRAZO MÁXIMO DE 7 (SETE) DIAS

() NÃO APROVADO

74 pontos (setenta e quatro) trabalhos com nota maior ou igual a 60 serão considerados aprovados.

O resultado final foi comunicado publicamente ao(à) aluno(a) pelo(a) orientador(a) e Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o(a) Senhor(a) Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 27/04/2019.

Prof. Cleverson Ramon Carvalho Silva
(Orientador(a))

Cleverson C.

Prof(a). Narrayra Granier Cunha

Narrayra

Prof(a). Simone Evangelista Fonseca

Simone E. Fonseca



**Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Curso de Especialização em Gestão Pública**

MODIFICAÇÃO EM TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Modificações exigidas no TCC do(a) aluno(a) **Juari Alexandre Santos**,
número de matrícula **2017759648**.

Modificações solicitadas:

*Definir melhor o objetivo específico, fundamentar
a introdução. Fezer o embasamento teórico
no referencial.*

O prazo para entrega do TCC contemplando as alterações determinadas
pela comissão é de no máximo 7 dias, sendo o(a) orientador(a)
responsável pela correção final.

Ramon C.

Prof(a). Cleverson Ramon Carvalho Silva
(Orientador(a))

Juari Alexandre Santos

Assinatura do(a) aluno(a): **Juari Alexandre Santos**

Atesto que as alterações exigidas Foram Cumpridas
 Não foram cumpridas

Belo Horizonte, 04 de 1 maio de 2019

Professor Orientador

Ramon C.

Assinatura

SUMÁRIO

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 9 |
| 2 | REVISÃO DE LITERATURA | 11 |
| 2.1 | GESTÃO PÚBLICA..... | 12 |
| 2.2 | PARADIGMAS DE SEGURANÇA | 13 |
| 2.2.1 | Segurança Nacional | 13 |
| 2.2.2 | Segurança Pública..... | 14 |
| 2.2.3 | Segurança Humana e Cidadã..... | 15 |
| 2.3 | ERAS DA POLÍCIA MODERNA | 16 |
| 2.3.1 | Era política | 16 |
| 2.3.2 | Era da reforma (era profissional)..... | 17 |
| 2.3.3 | Era da resolução de problemas com a comunidade (era comunitária) | 18 |
| 3 | METODOLOGIA..... | 21 |
| 3.1 | PARADIGMA DE PESQUISA..... | 21 |
| 3.2 | TIPO DE PESQUISA | 21 |
| 3.3 | TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS | 22 |
| 3.3.1 | Pesquisa documental..... | 22 |
| 3.3.2 | Pesquisa bibliográfica | 23 |
| 4 | RESULTADOS E ANÁLISE..... | 24 |
| 4.1 | GOVERNANÇA DA SEGURANÇA E DA POLÍCIA | 24 |
| 4.2 | INTERFACE ENTRE GESTÃO PÚBLICA, SEGURANÇA E POLICIAMENTO | 25 |
| 4.3 | POLÍCIA CIDADÃ E DIREITOS HUMANOS | 28 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 31 |
| | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 32 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1: Estratégia metodológica de documentação indireta..... | 23 |
| Quadro 2: Interface paradigmática..... | 26 |
| Quadro 3: Princípios norteadores da polícia cidadã..... | 28 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--------------------------------------|----|
| Figura 1: Níveis de governança | 24 |
|--------------------------------------|----|

GESTÃO SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA: PRINCÍPIOS DA POLÍCIA CIDADÃ

Resumo

A presente pesquisa explorou três grandes áreas de conhecimento, quais sejam, Gestão Pública, Paradigmas de Segurança e Eras da Polícia Moderna, para responder a seguinte questão: Quais são os fatores determinantes para a efetivação de um modelo de polícia cidadã no Brasil? Nesse sentido, teve-se como objetivo geral identificar os princípios norteadores da polícia cidadã, através dos quais se possa desenvolver a gestão social de políticas públicas de segurança, tendo como pressuposto a garantia dos Direitos Humanos. Objetivou-se de forma específica descrever os conceitos de gestão social; definir os pressupostos teóricos do policiamento comunitário a partir das Eras do Policiamento Moderno; identificar as premissas conceituais sobre as vertentes da segurança, em especial a segurança cidadã; e reconhecer os Direitos Humanos como aspectos relevantes na definição das políticas de segurança pública. Elegeu-se como principal estratégia metodológica a documentação indireta caracterizada pela pesquisa documental e bibliográfica. Assim, concluiu-se que há dois principais fatores determinantes para a efetivação de um modelo de polícia cidadã no Brasil. O primeiro, de cunho gerencial, é o alinhamento técnico-conceitual entre os três níveis de governança estadual envolvidos. O segundo, de cunho procedimental, e mais importante é a observância aos princípios teóricos e operacionais norteadores da polícia cidadã, através dos quais é possível desenvolver a gestão social de políticas públicas de segurança.

Palavras-chave: Gestão social. Segurança cidadã. Polícia comunitária.

Abstract

The present research explored three broad areas of knowledge, namely, Public Management, Security Paradigms and Eras of the Modern Police, to answer the following question: What are the determining factors for the implementation of a model of citizen police in Brazil? In this sense, the general objective was to identify the guiding principles of the citizen police, through which the social management of public security policies can be developed, based on the assumption of the guarantee of Human Rights. It was specifically aimed to describe the concepts of social management; define the theoretical assumptions of community policing from the times of the Modern Police; identify the conceptual premises on the security aspects, especially citizen security; and recognize Human Rights as relevant aspects in the definition of public security policies. The indirect methodological strategy characterized by documental and bibliographic research was chosen as the main methodological strategy. Thus, it was concluded that there are two main determinants for the implementation of a model of citizen police in Brazil. The first, of a managerial nature, is the technical-conceptual alignment between the three levels of state governance involved. The second, procedural, and more important is the observance of the theoretical and operational principles guiding the citizen police, through which it is possible to develop social management of public security policies.

Keywords: Social management. Citizen security. Community policing.

1 INTRODUÇÃO

Em meados do ano de dois mil e treze, manifestações populares tomaram conta do território nacional. Iniciados na cidade de São Paulo e motivados pelo Movimento Passe-Livre, os protestos foram reprimidos de maneira violenta pela Polícia Militar de São Paulo, conforme noticiou a manchete do jornal Bom Dia Brasil do grupo Globo, em quatorze de junho do supracitado ano: “Polícia Militar utiliza violência para reprimir protesto em São Paulo. A Tropa de Choque disparou bombas de gás, bombas de efeito moral e tiros de balas de borracha. Dezenas de pessoas ficaram feridas”. Assim, manifestos em solidariedade a tais acontecimentos ocorreram na Copa das Confederações de Futebol, e outros de mesma envergadura foram agendados via redes sociais, ganhando diversos contornos e se estendendo por todo Brasil. Por outro lado, atos de vandalismo e depredações ao patrimônio público e privado distorceram o conceito inicial da mobilização social, levando as forças policiais para as ruas. Destarte, o que se viu nos grandes centros urbanos, foram os intensos confrontos armados entre manifestantes e policiais militares, neste episódio o uso da força por parte dos citados agentes públicos fora demasiadamente criticado e questionado. Somam-se a isso as críticas ao modelo policial brasileiro fragmentado, de baixa resolutividade que vivencia cerca de sessenta mil homicídios por ano. Nesse sentido, veio a tona o debate acerca do modelo brasileiro de polícia, estando tal discussão presente tanto na academia, quanto no plenário. Desmilitarização e ciclo único de polícia foram expressões que inundaram as contendas, sendo que as soluções para a lide foram visualizadas em conceitos tais como: Polícia Interativa; Polícia Participativa; Polícia Comunitária, Direitos Humanos para Forças Policiais, dentre outros.

Portanto, observa-se a necessidade de uma investigação científica acerca do modelo de Polícia adotado no Brasil. A compreensão desse tema pressupõe debater sobre a intrínseca relação entre gestão social, segurança cidadã, polícia comunitária e direitos humanos. Nesse contexto, visando trazer à baila elementos para construção de uma Polícia Democrática de Direito, percebem-se algumas lacunas no espectro literário correlato, pelo que o estudo em pauta chega ao seguinte problema de pesquisa: Quais são os fatores determinantes para a efetivação de um modelo de polícia cidadã no Brasil? Tais fatores levam a reflexão sobre o atual modelo de polícia, bem como, em uma perspectiva histórica, compreender quais fatores influenciaram o modelo adotado no Brasil. Nesse sentido, buscando responder ao problema de pesquisa tem-se como objetivo geral identificar os princípios norteadores da polícia cidadã, através dos quais se possa desenvolver a gestão social de políticas públicas de segurança, tendo como pressuposto a garantia dos Direitos Humanos. Tais princípios serão debatidos na revisão de literatura e nos resultados por meio da articulação de três conceitos basilares: Gestão Pública, Segurança e Polícia.

O modelo de Polícia Cidadã possui forte vínculo com os direitos humanos, tem como base uma Gestão Pública voltada para a gestão social e democrática; e possui como paradigma a segurança humana e cidadã. Portanto, a presente pesquisa científica se propõe a estudar a Gestão Pública, os Paradigmas de Segurança e as Eras da Polícia Moderna, à luz dos Direitos Humanos, no sentido de apontar fatores determinantes e princípios norteadores para um novo modelo de polícia, qual seja, a Polícia Cidadã.

Em busca de tais proposições, elegeu-se como principal estratégia metodológica a documentação indireta caracterizada pela pesquisa documental através de um intenso estudo de fontes primárias, mas, sobretudo caracterizada pela pesquisa bibliográfica por meio de profunda imersão em fontes secundárias publicadas por renomados pesquisadores acerca dos temas centrais da pesquisa em curso.

O objeto dos estudos aqui desenvolvidos mostra-se de suma importância e se justifica, uma vez que a Segurança Pública está entre as três áreas mais desprovidas para o cidadão brasileiro. Pesquisas apontam para a Educação, a Saúde e a Segurança como os três setores prioritários, nos quais o Governo deveria investir maciçamente e desenvolver políticas públicas efetivas. Colocando-se as políticas públicas de segurança pública em tal patamar, haveria de se esperar um vasto arcabouço literário acerca do tema, entretanto, observa-se pouco interesse acadêmico sobre tal objeto.

No bojo da Segurança Pública estão as Polícias que, por seu turno, têm sido menos estudadas ainda. Destaca-se que estudar Polícia equivale a investigar a própria Democracia, pois as atividades policiais determinam os limites da liberdade em uma sociedade organizada. Remontando-se a contextualização do presente documento, observa-se que as ações levadas a cabo pelas polícias militares durante a Copa das Confederações mostraram-se como sendo o tênue limiar entre a Democracia e a Anarquia.

Assim, a manutenção da paz social e preservação da ordem pública são funções essencialmente estatais e indelegáveis, e que na maioria das vezes requerem uso da força. Os Governos, sobretudo aqueles democráticos de direitos, são legitimados com base em sua capacidade de manutenção da ordem, além do que esta se mostra como parâmetro para determinar se há ou não de fato algum governo instalado, pois ordem e governo caminham lado a lado.

Para Weber (2004) a característica fundamental do Estado Moderno é seu monopólio do uso legítimo da força física dentro de um dado território, pelo que não resta dúvida da importância do estudo aqui proposto, uma vez que as atividades policiais constituem a garantia do exercício da Democracia.

Os resultados apontam para a identificação dos princípios teóricos e operacionais norteadores da polícia cidadã, através dos quais pode se desenvolver a gestão social de políticas públicas de segurança, tendo como pressuposto a garantia dos Direitos Humanos.

2 REVISÃO DE LITERATURA

No curso da pesquisa, faz-se necessário estabelecer de maneira bastante sumária, os elementos históricos do surgimento do policiamento nos Estados Unidos da América (EUA), uma vez que tal molde influenciou vários modelos de polícia ao redor do planeta, inclusive o praticado no Brasil. Historicamente, o policiamento nos EUA está subdividido em três grandes fases denominadas “Eras do Policiamento Moderno”. A primeira fase foi caracterizada por um policiamento sem profissionalização e que desempenhava várias funções sociais, ficando conhecida como “Era Política”. A segunda fase foi marcada pelo surgimento das Academias de Polícia, as quais objetivavam a formação de profissionais para combater a criminalidade, tendo sido intitulada de “Era da Reforma ou Era Profissional”. Por fim, estabeleceu-se uma fase na qual os trabalhos são orientados para resolução de problemas da comunidade através da construção de um relacionamento de cooperação entre a polícia e a sociedade, é a chamada “Era Comunitária”. Logo, Cerqueira (1999) destaca:

A estratégia comunitária vê o controle e a prevenção do crime como resultado da parceria com outras atividades; quer dizer que os recursos do policiamento articulados com os recursos comunitários são agora os instrumentos essenciais para a prevenção do crime (CERQUEIRA, 1999, p.23).

Observa-se que este último período converge para uma fase da administração pública ainda em construção, qual seja, a gestão social. Neste modelo, as políticas públicas são elaboradas, implementadas e avaliadas através de um processo dialógico entre Estado e Sociedade, estando esta sempre pautada na prática de seus direitos fundamentais (Direitos Humanos). Destarte, a gestão social está caracterizada no gerenciamento das coisas públicas através da negociação aberta entre os atores envolvidos, em suma, há uma interlocução direta entre o processo administrativo e a participação social deliberativa. Assim, assevera Pereira (2011) que:

À medida que os indivíduos, em sociedade, praticam direitos sociais, civis e políticos, bem como assumem responsabilidades cívicas de superar seus próprios problemas, a gestão social passa a constituir um meio de reflexão, de organização e de ação coletiva voltada para a elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas (PEREIRA, 2011, p.13).

O autor enfatiza a prática dos direitos sociais, civis e políticos, ou seja, os indivíduos valem-se, sobretudo de seus direitos de primeira e segunda geração, que, por conseguinte são acampados pelos direitos fundamentais do ser humano (ONU, 1948). Tal certame é extraído da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que delineia os direitos humanos básicos, e foi adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 10 de dezembro de 1948. Cabe lembrar que a Declaração não é um tratado, mas sim um instrumento para orientação e interpretação das disposições e obrigações de direitos humanos contidas na Carta da ONU.

Outro ponto importante do documento em debate trata-se do direcionamento dado às instituições policiais. A ONU (1979) entende que as funções dos encarregados da aplicação da lei, aqui inseridos os policiais, e a maneira pela qual tais funções são exercidas têm influência direta na qualidade de vida dos indivíduos e da sociedade como um todo. Assim, a Assembleia Geral das Nações Unidas, em sua Resolução 34/169, de 17 de dezembro de 1979, adotou o “Código de Conduta para os Encarregados da Aplicação da Lei”. E a partir do Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Infratores, realizado em Havana em 1990, houve ainda a adoção dos “Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo”. Portanto, os dois principais documentos que norteiam todas as ações/intervenções policiais são instrumentos de garantia dos direitos fundamentais do ser humano.

2.1 GESTÃO PÚBLICA

O arcabouço teórico carece, antes de qualquer coisa e de maneira introdutória, de uma breve explanação acerca da gestão participativa de políticas públicas. Este conceito, relativamente novo, traz em seu bojo a ideia central da participação e deliberação popular acerca de políticas públicas e estratégias de intervenção estatal nas questões e demandas sociais. Paes de Paula (2005) explica que a administração pública brasileira no Brasil Império passou pela fase da administração patrimonialista, na qual o patrimônio privado do governante confundia-se com o patrimônio público. Depois, a partir 1930 entrou na administração burocrática, apoiada na noção geral de interesse público. Em seguida, a partir de 1990 ingressou na administração gerencial, que buscava resultados eficientes valorizados pelos cidadãos. E nos dias atuais começa a flertar com a administração societal, cuja abordagem de gestão é a gestão social, pois há uma ênfase na “elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo” (PAES DE PAULA, 2005, p.41). Assim vislumbra-se mais do que a possibilidade, mas sim a necessidade de que se dê voz ao cidadão para resolução dos problemas que lhe afetam.

A gestão social é um processo dialógico que se alimenta do desenvolvimento da democracia e, em especial da democracia deliberativa. À medida que os indivíduos, em sociedade, perpetram direitos sociais, civis e políticos, bem como assumem responsabilidades cívicas de resolver seus próprios problemas, “a gestão social passa a constituir um meio de reflexão, de organização e de ação coletiva voltada para a elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas” (PEREIRA, 2011, p.13).

Para Tenório (1998, p.16) “a gestão social contrapõe-se à gestão estratégica à medida que tenta substituir a gestão tecnoburocrática” (combinação de competência técnica com atribuição hierárquica), “monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais”.

A governança democrática é mais do que o gerenciamento da formação de coalizões políticas e de troca política. Envolve também influenciar os processos pelos quais as restrições sobre a troca política são estabelecidas. Os processos pelos quais atores, identidades, significados, recursos, direitos e regras são criados e trocados não são exógenos à governança, mas parte central dela (MARCH e OLSEN, 1994).

O elemento presente, tácita ou explicitamente, em todos os conceitos supracitados é a participação social, em especial a participação interativa. Participação interativa: Participação conjunta em análise e desenvolvimento de planos. Fortalecimento de instituições locais. Metodologias interdisciplinares multipropósito. Na medida em que os grupos têm controle sobre decisões locais e determinam como os recursos serão usados, têm interesse na manutenção das estruturas ou práticas (FOLADORI, 2005, P.111).

Para Frey (2003) a opção comunitária pode, de fato, transformar-se em uma alternativa realista na busca de um modo sustentável de desenvolvimento e de vida social. Desta feita, a participação social, condição impar para o processo dialógico de gestão pode ser maximizada e ampliada, através, por exemplo, da realização de pesquisas de opinião e entrevistas, criação de bancos de dados, dentre outros.

Portanto, observa-se que através da gestão social, toda e qualquer política pública pode e deve ser gerenciada por meio de um processo dialógico, no qual a sociedade participe e delibere junto ao poder estatal constituído, sobre os mais variados temas, inclusive o da segurança pública, e mais profundamente sobre os padrões de policiamento. Para tanto, cabe em seguida discorrer acerca dos conceitos de segurança e policiamento.

2.2 PARADIGMAS DE SEGURANÇA

Um paradigma “é aquilo que os membros de uma comunidade partilham e, inversamente, uma comunidade científica consiste em homens que partilham um paradigma” (KUHN, 2003, p.8).

Um paradigma pode ainda ser definido como um coletivo de crenças, valores e técnicas compartilhadas pelos membros de uma determinada comunidade científica. Alguns conversam com um viés filosófico, permanecendo genéricos e abrangentes; outros governam o pensamento científico em áreas de pesquisa mais restritas e específicas. (GROF, 1987 *apud* GODOI, MELLO e SILVA, 2006).

No que se refere ao cenário da segurança, a pesquisa em curso discute quatro campos paradigmáticos: o da segurança nacional, segurança pública, segurança humana e segurança cidadã, sendo que os dois últimos podem ser estudados em uma única perspectiva. Logo, são três os paradigmas principais na área de Segurança:

- (i) Segurança Nacional, vigente durante o período da Ditadura Militar;
- (ii) Segurança Pública, que se fortalece com a promulgação da constituição de 1988; e
- (iii) Segurança Cidadã, perspectiva que têm se ampliado em toda a América Latina e começa a influenciar o debate em Segurança no Brasil a partir de meados de 2000. (FREIRE, 2009, p.50)

2.2.1 Segurança Nacional

Nesse sentido, o primeiro paradigma pesquisado diz respeito à noção de Segurança Nacional. Para melhor compreensão dessa filosofia na América Latina, especialmente no Brasil, é necessário um breve recorte histórico ao passado recente do continente, remontando ao período quando as ditaduras militares valeram-se da doutrina de Segurança Nacional para subordinar vários aspectos da vida social, em detrimento da luta contra o comunismo e da defesa nacional (SORJ, 2005).

No caso brasileiro, o marco indispensável para a formatação da Doutrina de Segurança Nacional foi o treinamento de alguns Oficiais Superiores das Forças Armadas no *National War College (EUA)*. A partir de então, foi trazida para o Brasil uma perfeita noção ideológica e doutrinária no sentido de implantar uma geopolítica para todo o Cone Sul, visando à segurança traduzida na contenção da expansão do comunismo (FREIRE, 2009).

A Segurança Nacional no Brasil atingiu tamanha amplitude que uniu dois dos seguimentos mais poderosos no contexto histórico, quais fossem militares e religiosos, a ponto de em 1963 ter sido publicada uma oração intitulada “Salvai o Brasil da Tirania Comunista”. Assim, na defesa do que se chamou de “legado divino”, a Igreja Católica lançou uma nova cruzada - a Cruzada Anticomunista (STARLING, 1986).

Destarte, durante a chamada luta anticomunista, os mecanismos de segurança tornaram-se mais autônomos, principalmente as Forças Armadas. Logo, elas desenvolveram doutrinas de defesa e ordem pública fundamentadas na noção de Segurança Nacional, tendo como base: a luta contra o inimigo interno - o comunismo - e o inimigo externo - os países vizinhos (SORJ, 2005).

Em 1973, durante a 10ª Conferência dos Exércitos Americanos (10ª CEA, 1973), realizada em Caracas, o General Breno Borges Fortes, comandante do Estado Maior do Exército, em seu discurso, definiu o inimigo interno:

O inimigo (...) usa mimetismo, se adapta a qualquer ambiente e usa todos os meios, lícitos e ilícitos, para lograr seus objetivos. Ele se disfarça de sacerdote ou professor,

de aluno ou de camponês, de vigilante defensor da democracia ou de intelectual avançado, (...); vai ao campo e às escolas, às fábricas e às igrejas, à cátedra e à magistratura (...); enfim, desempenhará qualquer papel que considerar conveniente para enganar, mentir e conquistar a boa fé dos povos ocidentais. Daí porque a preocupação dos Exércitos em termos de segurança do continente deve consistir na manutenção da segurança interna frente ao inimigo principal; este inimigo, para o Brasil, continua sendo a subversão provocada e alimentada pelo movimento comunista internacional. (JORNAL DA TARDE, 1973, p. 10).

Por fim, tem-se que a concepção de Segurança Nacional adotada no Brasil durante a Ditadura Militar (1964-1985) priorizava a defesa do Estado, bem como a ordem política e social. Cabe lembrar que tal processo iniciou-se pelo Golpe Militar de 64, instaurando-se um regime no qual o Presidente detinha o poder quase que de forma total. Em suma, o conceito de Segurança Nacional pode ser então traduzido como a habilidade do Estado (Forças Armadas e Demais Órgãos Similares) garantir a obtenção e manutenção de seus objetivos nacionais (FREIRE, 2009).

2.2.2 Segurança Pública

No curso da história, encerrado o Regime Militar no Brasil, a Constituição Federal de 1988 incumbiu-se da transição paradigmática, uma vez que ela delineou objetivamente em seu artigo 142 as atribuições das Forças Armadas, e no artigo 144 as atribuições dos Órgãos de Segurança Pública. A partir de então, a Segurança Pública ganha *status* de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Logo, pelo menos no campo conceitual, a mudança de paradigma está alicerçada no fato de que o Estado deixa de “coibir” o cidadão e passa a “protegê-lo”. Portanto, a grande vertente da primeira década de redemocratização é fazer a devida e correta distinção entre as atribuições das Forças Armadas e das Forças Auxiliares (CARDOSO e CARVALHO, 2009).

O núcleo do artigo 144 estabelece que a Segurança Pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, percebe-se aqui que tal ideologia flerta com o conceito de Segurança Humana, uma vez que intervenções norteadas pelo conceito de Segurança Cidadã além de convergirem para a governança democrática, necessariamente têm de envolver as várias instituições públicas, bem como a sociedade civil, na implementação de ações (FREIRE, 2009).

Observa-se, portanto, que há um deslocamento do papel do controle da violência das Forças Armadas para as Forças Policiais. Todavia, inicialmente, há que se ressaltar uma latente dificuldade de adequação a esse novo paradigma dentro do Estado Democrático de Direito Brasileiro (CARDOSO e CARVALHO, 2009).

Assim, guardadas as devidas proporções e de forma contraditória ao flerte com a Segurança Humana supracitado, a filosofia de Segurança Pública também se apresentou como a produção de uma nova Doutrina de Segurança Nacional, uma vez que se utilizou de estratégias e discurso extremamente influenciados pela Doutrina de Segurança Nacional vigente nas décadas de 60 e 70 (COIMBRA, 2000).

Corroborando, nota-se, ainda, que naquele momento de transição o maior contingente de agentes encarregados de aplicação da lei era composto por policiais militares formados com base nas doutrinas, sobretudo do Exército Brasileiro, sendo tais policiais designados pela Constituição Federal como Forças Auxiliares das Forças Armadas.

Tal argumento é reforçado pela manutenção da Justiça Militar como responsável e competente pelo julgamento dos crimes cometidos durante as atividades de policiamento, prevalecendo, portanto uma visão militarizada da segurança pública já que o policiamento ostensivo é realizado pelas Polícias Militares que possuem efetivos extremamente maiores que as Polícias Civis (COIMBRA, 2000).

Portanto, no caso brasileiro, o paradigma da Segurança Pública trata-se de um conceito digno de profunda investigação científica, pois cunhada na Constituição Federal de 1988, a chamada “Constituição Cidadã”, a Segurança Pública foi concebida no campo teórico com base nos pressupostos da Segurança Humana, porém foi arranjada no campo prático com fulcro na doutrina de Segurança Nacional. Logo, pode-se definir a Segurança Pública no Brasil como sendo um estágio transitório entre a Segurança Nacional e a Segurança Humana.

2.2.3 Segurança Humana e Cidadã

A compreensão de Segurança Humana como sendo a busca pela segurança baseada no fortalecimento das instituições democráticas e do Estado de Direito, em tese, garante ao cidadão condições adequadas ao seu desenvolvimento pessoal, e, nomeadamente, social. Assim sendo, atualmente a segurança é entendida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento como um tema estreitamente relacionado ao respeito à vida e à dignidade (incluídas aqui a segurança econômica, alimentar, sanitária, ambiental, pessoal, comunitária e política) (VELÁSQUEZ, 2007).

Resgata-se que as mudanças ocorridas na década de 1980, em especial a globalização decorrente do fim da bipolaridade global (Guerra Fria) possibilitaram questionamentos acerca do entendimento do termo “desenvolvimento” pelos indivíduos. Nesse diapasão, a Organização das Nações Unidas (ONU) desenhou no ano de 1994 o conceito de segurança humana, estando este inserido no paradigma do “desenvolvimento humano sustentável” delineado pela mesma Organização, também no início dos anos 90.

Portanto, o paradigma da Segurança Humana trouxe para o centro das atenções o indivíduo (ser humano), mudando sobremaneira a concepção acerca do tema segurança, haja vista que até pouco tempo tal entendimento tinha como núcleo a defesa da nação. Vale enfatizar que, sob a Doutrina de Segurança Nacional, o sujeito não era cidadão, pois tinha seus direitos relegados a um segundo plano. Logo, este novo conceito de Segurança Humana considera o indivíduo não só como cidadão, já destacado pelo conceito de Segurança Pública, mas, sobretudo, como um ser social (VELÁSQUEZ, 2007).

A Segurança Cidadã é uma parte vital da Segurança Humana, pois sendo a segurança humana um fator essencial e intrínseco ao desenvolvimento humano, a segurança cidadã, por seu turno, é um elemento inerente e extremamente capital àquela, e, deste modo, também ao desenvolvimento humano. (VELÁSQUEZ, 2007).

A concepção de Segurança Cidadã vem da noção de multicausalidade do fenômeno da violência e da criminalidade, devendo a intervenção ocorrer tanto no plano do controle quanto na esfera da prevenção, através de políticas públicas de âmbito local. Logo, tais estratégias levam em conta, além da já citada multicausalidade da violência, a heterogeneidade de suas várias manifestações (FREIRE, 2009).

A Segurança Cidadã é vista como uma ordem cidadã democrática capaz de eliminar os fatores de risco da violência na população, permitindo uma convivência segura e pacífica. Esse enfoque possui uma série de implicações substanciais. Tendo como cerne a noção de fator de risco, de ameaça, de vulnerabilidade e de desproteção, a Segurança Cidadã distancia-se de diversas outras concepções que insistem em defini-la puramente em função da criminalidade, convertendo-se assim em um direito exigível perante o Estado (VELÁSQUEZ, 2007).

A perspectiva de Segurança Cidadã na América Latina tem início a partir de meados da década de 90, tendo como pressuposto a implantação integrada de políticas setoriais no nível local. Logo, o conceito de Segurança Cidadã passa a ser aplicado na Colômbia, no ano de 1995, sendo na sequência adotado por outros países da região, em face da exitosa

experiência colombiana, no que concerne à prevenção e ao controle da criminalidade (FREIRE, 2009).

Ressalta-se que a Segurança Cidadã não se pauta única e tão somente em ações policiais, já que se baseia em iniciativas em diversas áreas, tais como educação, saúde, lazer, esporte, cultura, cidadania, dentre outras. No Brasil, a Secretaria Nacional de Segurança Pública –Senasp iniciou no ano de 2003 o projeto de cooperação técnica “Segurança Cidadã” em parceria com a ONU e apoiado por técnicos colombianos (FREIRE, 2009).

Por fim, e concluindo, convém discorrer que qualquer intervenção baseada no conceito de Segurança Cidadã deve, necessariamente, envolver de forma conjunta a sociedade civil e o Estado, para a implementação de ações desenvolvidas com base nos problemas diagnosticados como prioritários para a diminuição da violência e da criminalidade, o que corrobora em gênero, número e grau com o conceito de gestão social. No contexto da segurança, seja ela qual for, o Estado se personifica no agente público, aqui no corpo policial, pelo que se faz extremamente importante estudar e compreender os padrões de policiamento, principal vertente da consecução da segurança em termos objetivos e inclusive subjetivos.

2.3 ERAS DA POLÍCIA MODERNA

2.3.1 Era política

O modelo de policiamento brasileiro traz características do modelo norte-americano, pois o desenvolvimento histórico da gestão policial nos Estados Unidos da América (EUA), em certa medida ditou o modo de operacionalização das polícias ao redor do mundo, caracterizado no período que vai da primeira metade do século XIX aos dias atuais. Historicamente, o policiamento nos EUA foi dividido em três períodos, conhecidos como Eras do Policiamento Moderno: Era Política (1830-1930), caracterizada por um policiamento que desempenhava diversas funções sociais e sem profissionalização. Era da Reforma (1930-1980), quando surgiram as Academias de Polícia com o objetivo de formar profissionais com foco no combate ao crime. E Era da resolução de problemas com a comunidade (1980-anos 2000), orientada pela construção de um relacionamento de cooperação entre a polícia e a sociedade.

Bayley (2006) explica que a constituição dos primeiros departamentos profissionais de polícia dos EUA, formalmente estruturados, é datada do período de 1840 a 1930, titulado Era Política. Nesta, a gestão policial é focada na satisfação de uma clientela específica, o segmento da sociedade detentor de maior poder e prestígio social, basicamente constituído pelos políticos. Assim, a chamada Era Política pode ser caracterizada pelo sistema de aplicação da lei, com policiais dedicados em tempo integral ao patrulhamento contínuo visando à prevenção do crime, cabendo destacar que neste contexto, a polícia desenvolvia um serviço social amplo, pois não havia uma definição de sua função social. Tal flexibilidade na atuação foi influenciada e gerada pelas instituições político-partidárias locais. Como consequência de tal lacuna, observou-se o aumento da violência e da corrupção policial, o que gerou fortes críticas à era política. Além de tais particularidades, uma das principais características do policiamento na Era Política era (como de se esperar) a exacerbada influência dos políticos locais não só na forma de atuação dos policiais, mas, sobretudo na composição das polícias:

Outro grave problema era a forma de ingresso na carreira, resumida a uma oportunidade de emprego para protegidos políticos. Os únicos requisitos necessários para a indicação de um policial eram a influência política e a força física. Não havia necessidade de treinamento preliminar. Os policiais eram considerados suficientemente preparados para o exercício de suas funções se portassem um revólver, cassetete, algemas e vestissem um uniforme. Tratava-se de uma era de incivilidade, ignorância, brutalidade e corrupção (MINAS GERAIS, 2011, p.13).

2.3.2 Era da reforma (era profissional)

A Era da Reforma foi 1930 até 1980, podendo ser subdividida em uma fase de reforma propriamente dita, de 1930 a 1960, que nada mais foi do que um processo de mudança; fase profissional, situada entre as décadas de 60 e 70; e por fim, fase de transição para o policiamento comunitário entre 70 e 80. Na Era da Reforma, a função policial nos EUA consolida-se, sobretudo no conhecido "modelo profissional", caracterizado pela administração extremamente centralizada, prevalecendo a superespecialização de funções.

Especialização é um termo relativo, referente à exclusividade em se desempenhar uma tarefa. Em policiamento, esta tarefa é a aplicação de força física dentro da comunidade. Uma polícia especializada dedica toda a sua atenção à aplicação de coerção física; uma polícia não especializada faz muitas outras coisas além disso. (BAYLEY, 2006, p.50)

Na Era Profissional a tecnologia passa a ser o instrumento de excelência na gestão policial, sobressaindo a figura primordial do patrulhamento ostensivo motorizado, com a utilização da rádio-telecomunicação. O radiopatrulhamento aparece como signo maior da modernização do serviço policial. Em decorrência, surgem as centrais telefônicas de atendimento de urgência (911 nos EUA e 190 no Brasil) e sistemas computadorizados de despacho de viaturas. Aqui o tempo de resposta, ou seja, o tempo decorrido desde o recebimento de uma chamada telefônica de urgência na central de atendimento até a chegada do agente de segurança pública ao local da ocorrência passa a ser a obsessão dos executivos da segurança pública (BEATO, 2002).

Os percalços enfrentados pelas concepções mais tradicionais de policiamento tornam-se mais claros quando observamos a relação entre criminalidade violenta e alocação de recursos: quanto maior a razão policial por habitante ou viaturas por habitantes, maior a taxa de criminalidade violenta (.588 e .649 respectivamente). O estilo tradicional de se conceber o policiamento nas áreas de maior incidência de criminalidade violenta, através do uso mais intensivo de policiais e automóveis, não tem sido bem sucedido (BEATO, 2002, p.25).

De 1970 ao final da década de 80 em decorrência da constatação de que as agências policiais norte americanas, altamente centralizadoras e especializadas, não conseguiam reduzir os índices de criminalidade em suas respectivas áreas de jurisdição, um novo modelo de gerenciamento de segurança pública foi criado, o modelo comunitário, que ganha força e espaço no setor da segurança pública dos EUA. Agora, o citado tempo de resposta começa a ser questionado, já que estudos e pesquisas demonstram sua baixa utilidade como mecanismo de mensuração da efetividade do serviço policial. Cabe destacar, portanto, que nas chamadas telefônicas de urgência, feitas logo após a consumação do crime nelas reclamados, mesmo com um baixo tempo de resposta da Polícia, via de regra, mostra-se pouco provável a prisão do autor do crime (MARINHO, 2002).

Em suma, a missão da polícia, no contexto profissional, é delineada de modo a diminuir a variabilidade da natureza da atividade policial: a organização diminui as incertezas com as quais se depara por meio da limitação conceitual de sua missão em torno da aplicação da lei. Mais uma vez é importante sublinhar que se trata de uma conclusão analítica que pode corresponder mais ou menos à realidade empírica (MARINHO, 2002, p.79).

Esta concepção é encarada como sendo a noção reativa do tempo de resposta, logo, é o próprio policiamento reativo. Observa-se, portanto, que a função policial no contexto desse arranjo institucional é extremamente, e quase que de maneira exclusiva, voltada para o

controle da criminalidade e prisão de criminosos, ou seja, o foco é o crime e o criminoso e não o cidadão.

Todas as atividades que eram solicitadas à polícia pela comunidade que não fossem restritas ao cumprimento das leis penais eram consideradas pelos policiais como trabalho de assistência social e inadequadas para a polícia (CERQUEIRA, 1999, p.06).

O estilo profissional de policiamento apresenta esforços não somente correlatos à missão organizacional, sendo esta definida como o pilar para a aplicação da lei, da qual a polícia profissional destacará os aspectos mais rotineiros da atividade policial, mas também esforços tangentes à consecução das atividades dos policiais. Neste contexto de polícia profissional, também conhecido como policiamento tradicional, os resultados do policiamento são mensurados através do número de prisões, apreensões efetuadas e ocorrências registradas, em suma, o padrão de eficiência está relativizado às atividades reativas (provocadas) e não proativas (MUNIZ, 2006).

Pode-se melhor compreender o nível de influência que a “discricionariedade dos cidadãos” exerce sobre o trabalho policial ao se verificar que a polícia é, em essência, um meio de força reativo. Suas ações são provocadas pelos mais distintos atores sociais. Sob este ponto de vista, as organizações policiais seguem sendo reativas: seja prevenindo, dissuadindo ou reprimindo; seja realizando atividades rotineiras ou operações especiais; seja se antecipando a ou intervindo na emergência dos eventos; seja quando toma a iniciativa de agir antes, durante ou depois da ocorrência de um fato no qual entende que deve atuar (MUNIZ, 2006, p. 09).

Logo, surge um grande entrave que diz respeito ao fato de que a citada estratégia de mensuração tende a destacar os números, que em certa medida são tangíveis em sua consecução, ao passo que a atividade de manutenção da ordem pública e de prevenção criminal refere-se a atividades não mensuráveis quantitativamente.

Por fim, cabe esclarecer que ao contrário do imaginário comum, a Era Profissional, e mais ainda o policiamento reativo, num primeiro momento possuem um viés preventivo desenvolvido através do patrulhamento aleatório, todavia, tal estratégia demonstrou-se por demais ineficaz.

Embora muitas vezes descrito, erroneamente, como o modelo de policiamento que “combate o crime”, o propósito deste sistema era, de fato, a prevenção do crime. É fonte de confusão e de mal-estar que os defensores do policiamento comunitário algumas vezes falem como se tivessem o monopólio da preocupação com a prevenção. O que o policiamento comunitário questiona não é o objetivo do policiamento, mas os meios utilizados. (BAYLEY E SKOLNICK, 2006, p. 24).

Ao entender que as instituições policiais devem apoiar-se predominantemente em critérios racionais e quantitativos de eficiência técnica, o modelo profissional solapa a intervenção da comunidade local em questões que afetam a sua própria segurança. Além disso, delimita sua missão focando não as questões relacionadas à desordem nas comunidades, mas sim o combate ao crime, desconsiderando, portanto a sensação subjetiva de medo do crime ou a sensação de insegurança.

2.3.3 Era da resolução de problemas com a comunidade (era comunitária)

Conforme já descrito, em virtude da falência do modelo tradicional de fazer policiamento, surge um novo modelo de gerenciamento de segurança pública, o modelo comunitário, que inicialmente ganhou espaço nos EUA. De início, o conceito de policiamento comunitário pode apresentar-se apenas como sendo uma simples modalidade de policiamento

operacional, na qual a polícia busca exercer seu papel através de uma maior interação e proximidade com a comunidade local, utilizando-se principalmente do patrulhamento a pé, a cavalo e de bicicleta, em contraponto ao já estudado patrulhamento motorizado acionado por telefone.

A estratégia comunitária vê o controle e a prevenção do crime como resultado da parceria com outras atividades; quer dizer que os recursos do policiamento articulados com os recursos comunitários são agora os instrumentos essenciais para a prevenção do crime (CERQUEIRA, 1999, p. 23).

Todavia, alguns pesquisadores entendem o policiamento comunitário como uma filosofia, ou seja, uma orientação bastante diferente do policiamento reativo, já que este conferia certo distanciamento da polícia em relação à comunidade por seu caráter de profissionalização e burocratização.

A estratégia comunitária provoca algumas alterações no tradicional entendimento das funções policiais; primeiramente há uma expansão nas atividades da polícia; manutenção da ordem, resolução de conflitos, resolução de problemas através da organização e do fornecimento de serviços e outras atividades que possam atentar contra a qualidade de vida da comunidade passam a serem, junto com o controle do crime, atividades policiais (CERQUEIRA, 1999, p. 23).

Assim, permeado pelo questionamento sobre sua eficácia, a falência do modelo profissional veio acompanhada de uma indagação acerca de qual seria o real papel da polícia em países democráticos, surgindo, então o conceito da eficiência no trato proativo de "problemas" de segurança pública. Dessa forma, o pesquisador Herman Goldstein, professor emérito da Universidade de Wisconsin, considerado o pai da teoria do policiamento comunitário, expõe as bases conceituais do policiamento comunitário já no final da década de 1970. Em suas pesquisas, Goldstein, sugere que o ponto de partida do trabalho policial deve ser o problema, definido, conforme palavras do autor, como uma "constelação de ocorrências". Ainda de acordo com o professor, a polícia deve ser avaliada em sua efetividade em lidar com os diversos problemas que assolam de maneira contínua a comunidade local. Logo, o conceito de problema em segurança pública passa a ser compreendido de maneira bastante inclusiva, abrangendo a desordem social, os crimes de menor potencial ofensivo e os crimes violentos.

Um ponto crucial do policiamento comunitário que se apresenta como fator intrínseco é a capacidade de impactar a sensação de medo do crime, ou seja, a filosofia de polícia comunitária, através de métodos não tradicionais de fazer policiamento, é capaz de levar à comunidade local a chamada sensação de segurança. Neste contexto impera o que se pode nomear como gestão proativa. O controle da criminalidade de menor potencial ofensivo e a sensação de segurança redundarão em certo aumento da satisfação da comunidade, sobretudo dos grupos vulneráveis. Em suma, compreende-se que o modelo de gestão da segurança pública baseado no policiamento comunitário em certa medida consolida a comunidade, aumentando também a coesão social. Cabe ainda ressaltar que neste molde de fazer polícia os policiais não deixam de proceder a prisões e apreensões, todavia, compreende-se que a estratégia de policiamento comunitário impacta, sobremaneira, a sensação de medo do crime e tem pouco efeito sobre os índices de criminalidade (GOLDSTEIN, 2000).

Ainda de acordo com Goldstein (2000) o policiamento comunitário somente funcionará se houver a sua complementação através da estratégia do policiamento orientado à solução de problemas, estando ambas as táticas voltadas para as atividades de cunho preventivo. O policiamento orientado para a resolução de problemas tem como núcleo de

interesse a resolução de problemas da comunidade que redundem no fim da desordem e do crime.

O policiamento comunitário é o método correspondente a essa inversão paradigmática. Nesse tipo de policiamento, cada policial converte-se em um agente dotado de autonomia e responsabilidade. Cabem a ele ou a ela as tarefas de identificar os problemas da área em que atua e de hierarquizá-los, diagnosticando suas causas imediatas e definindo estratégias de intervenção preventivas, que devem ser acompanhadas criticamente por avaliações sistemáticas, conduzidas em conjunto com os supervisores e os representantes da comunidade local (SOARES, 1996, p. 443).

Por fim, enumera-se um último fator basilar inerente a doutrina de polícia comunitária, que é a capacidade de legitimação das ações policiais em detrimento da utilização de técnicas e táticas não tradicionais. Este é o principal ponto revelado pelo trabalho elaborado por Lawrence Sherman (1995) o qual avaliou o impacto de diversas estratégias de controle da criminalidade nos Estados Unidos. O estudo destaca a ampliação da legitimidade da polícia como principal efeito das práticas de policiamento comunitário (SHERMAN, 1995).

De modo significativamente diverso, o modelo organizacional do policiamento comunitário supõe a flexibilização da estrutura burocrática, uma vez que suas estratégias incorporam novos elementos à missão organizacional. Supondo que o ambiente no qual se insere seja mais complexo, fonte de sua legitimação, a perspectiva comunitária de policiamento demanda relações mais intensas com as comunidades, o que por sua vez, exige uma menor padronização das tarefas, já que os policiais passam a lidar com mais situações excepcionais na consecução de seu trabalho. Tarefas que se dão desse modo exigem ações inovadoras por parte do pessoal de linha da organização – patrulheiros -, numa situação em que há a transferência da tomada de decisão para os atores organizacionais mais próximos do processo produtivo. Esse modelo, portanto, exige uma estrutura organizacional descentralizada, onde as regras de conduta profissional surgem mais como parâmetro de ação do que como molde para os comportamentos, e as informações seguem um percurso horizontal e não verticalizado (MARINHO, 2002, p85).

Nesse diapasão, observa-se que a polícia existe para servir e proteger a sociedade em todas as suas vertentes e variações. Ressalta-se ainda que o Estado, personificado nos servidores públicos, policiais no caso em lide, tem como finalidades constituir-se em um meio para que os indivíduos tenham garantidos seus direitos humanos.

3 METODOLOGIA

3.1 PARADIGMA DE PESQUISA

De acordo com Kuhn (2003, p.8) o termo paradigma refere-se “às realizações científicas universalmente reconhecidas que, por um certo tempo, fornecem problemas e soluções-modelo para uma comunidade de profissionais”, sendo que no campo da pesquisa científica há dois principais paradigmas ou filosofias de pesquisa, o positivista e o fenomenológico.

Assim, a presente pesquisa classifica-se metodologicamente quanto ao paradigma como fenomenológica, uma vez que o estudo em pauta vale-se de métodos de pesquisa que são “uma série de técnicas interpretativas que procuram descrever, traduzir e, de outro modo, entender o significado e não a frequência de determinados fenômenos que acontecem com mais ou menos naturalidade no mundo social” (COLLIS; HUSSEY, 2003, p.59 *apud* VAN MAANEN, 1983).

Outro aspecto relevante que corrobora com classificação supracitada é o fato de que através de ampla pesquisa documental e bibliográfica, a ação investigativa poderá ter efeitos sobre a respectiva realidade, sobretudo devido ao fato de que o foco é o significado do fenômeno social, qual seja, gestão pública de políticas de segurança pública, e não sua simples objetivação e mensuração (COLLIS; HUSSEY, 2005).

3.2 TIPO DE PESQUISA

Metodologicamente, o trabalho em curso ainda classifica-se como:

3.2.1 dedutivo quanto à lógica, pois a formulação de um espectro paradigmático para gestão social de políticas públicas de segurança pública apresenta-se como uma nova estrutura conceitual e teórica, sendo que tal resultado, pode ser deduzidos a partir de inferências gerais.

O raciocínio dedutivo é o procedimento que faz alusão aos nossos experimentos, bem como às normas, regras, leis e princípios gerais e ao maior número de casos que a eles possam ser referidos. “Esse raciocínio trabalha com a suposição de subordinação, ou seja, uma especificidade subordina-se a uma regularidade geral” (GUSTIN, 2010, p.22).

3.2.2 exploratório quanto ao objetivo, já que ao definir os conceitos de gestão social e governança pública; descrever os pressupostos teóricos do policiamento comunitário; e identificar as premissas conceituais sobre a vertente da segurança cidadã; encontram-se padrões, considerações e hipóteses que podem ser testadas e aplicadas em ambientes, cujas características assemelham-se aos conceituais.

Munhoz (1989, p.31) destaca que as pesquisas exploratórias visam, portanto “diagnosticar um problema e formular uma solução” através da discussão de várias frentes. Esse tipo de pesquisa ainda tem por característica o levantamento bibliográfico e documental (GIL; 1991).

3.2.3 qualitativo quanto ao processo, tendo em vista que em sua profunda imersão dogmática a pesquisa científica envolve examinar conceitos reais, refletindo desta feita as percepções teóricas, além do que é mais subjetiva e possui informações extremamente qualificadas.

Godoy (1995) observa algumas características básicas das pesquisas qualitativas. Segundo esta vertente, um fenômeno pode ser melhor entendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser considerado numa perspectiva integrada. Logo, o pesquisador vai captar o fenômeno estudado, sobretudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista importantes. Dados são coletados e analisados para que se entenda a dinâmica do fenômeno.

3.3 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

Como técnica de coleta de dados utilizou-se a documentação indireta, caracterizada, sobretudo pela não inserção do pesquisador no local onde os fenômenos ocorrem, tendo sido realizadas, tanto pesquisa bibliográfica quanto pesquisa documental.

Assim, a presente pesquisa caracterizou-se pela exaustiva apreciação do arcabouço científico acerca dos temas em debate. Do exame em lide se extraem os principais e mais modernos conceitos e pressupostos, que se prestam como molde para a formulação de campo teórico específico que possa responder ao problema de pesquisa.

Nesse sentido, desenvolveu-se a análise de materiais de natureza diversa, tanto daqueles não tratados analiticamente, quanto daqueles que foram reexaminados, visando novas e complementares interpretações, constituindo-se, portanto uma pesquisa documental/bibliográfica, sendo esta uma das três possibilidades de se realizar pesquisa admitida pela abordagem qualitativa (GODOY, 1995).

Godoy (1995) por fim explica que os documentos são considerados primários quando produzidos por pessoas que vivenciaram diretamente o evento ou o tema que está sendo estudado, e secundários quando coletados por pessoas que não estavam presentes por ocasião da sua ocorrência, nesse sentido, toda a documentação indireta do presente trabalho foi caracterizada pela realização de pesquisa documental e bibliográfica.

3.3.1 Pesquisa documental

A pesquisa documental teve como fontes primárias quatro documentos legais em versões impressas: a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; a Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 3.01.06/2011 - CG (Polícia Militar de Minas Gerais) que regula a aplicação da Filosofia de Polícia Comunitária; o Código de Conduta para os agentes encarregados da aplicação da lei (Organização das Nações Unidas) que dispõe sobre as condutas dos agentes encarregados da aplicação da lei; e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (Organização das Nações Unidas) que dispõe sobre as garantias ao pleno exercício dos Direitos Humanos.

Através da pesquisa documental pode-se organizar informações e conhecimento que se encontravam dispersos, conferindo-lhes, portanto uma nova dinâmica, e tornando-os fonte de consulta de suma importância para a pesquisa, sobretudo acerca do tema paradigmas de segurança.

Para a interpretação do conteúdo das fontes primárias foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, nesta, a Constituição, a Diretriz, o Código e a Declaração foram estudados e analisados de forma minuciosa, sendo descritos e interpretados o seu conteúdo, buscando, portanto responder à problemática que motivou a pesquisa em pauta.

3.3.2 Pesquisa bibliográfica

Na busca da discussão sobre princípios, pressupostos, concepções, paradigmas e ideologias, a pesquisa bibliográfica teve como fontes secundárias obras literárias constantes do referencial bibliográfico (livros, artigos científicos, monografias, dissertações, teses e mídias eletrônicas). A revisão sistemática de literatura deu-se, sobretudo, através da busca em bases dos periódicos CAPES, tais como Science Direct, Scopus e Scielo, sendo os periódicos em sua maioria, possuidores de fator de impacto acadêmico. As buscas foram feitas utilizando como palavras-chave os três grandes temas: Gestão Social; Paradigmas de Segurança; e Eras da Polícia Moderna, tendo sido realizadas no período acadêmico de realização da pesquisa, qual seja, de dezembro de 2018 até abril de 2019. Cabe ressaltar que a escolha das supracitadas bases deu-se, sobretudo devido ao volume de periódicos indexados, bem como suas respectivas abrangências.

Considerando a amplitude dos temas em detrimento da escassez de tempo para a pesquisa, fixou-se que: referente ao recorte temporal o período das publicações analisadas sobre gestão social, paradigmas de segurança e eras da polícia moderna está compreendido entre o ano-base aproximado de surgimento do tema/teoria e segue para publicações nos anos subsequentes; concernente ao critério de seleção, sempre que cabível, teve-se como parâmetro inicial os materiais internacionais, preferencialmente aqueles publicados pelos formuladores das respectivas teorias/temas (exceção feita ao tema paradigmas de segurança que se inicia em fontes primárias), seguindo para publicações acadêmicas nacionais; por fim, após recortado e selecionado, todo material foi estudado, tendo como critério de análise a categorização temática..

Quadro 1: Estratégia metodológica de documentação indireta

| CATEGORIA TEMÁTICA | Teóricos internacionais/fontes primárias | Teóricos nacionais |
|-------------------------|---|---|
| GESTÃO SOCIAL | March e Olsen (1994) Foladori (2005) | Tenório (1998) Frey (2003) Pereira (2011) |
| ERAS DA POLÍCIA MODERNA | David Bayley (1977) Herman Goldstein (1979) Lawrence Sherman (1995) | Soares (1996) Cerqueira (1999) Marinho (2002) Beato (2002) Muniz (2006) |
| PARADIGMAS DE SEGURANÇA | Segurança Nacional Conferência dos Exércitos Americanos (1973) | Starling (1986) Sorj (2005) Freire (2009) |
| | Segurança Pública Constituição Federal do Brasil (1988) | Coimbra (2000) Cardoso e Carvalho (2009) Freire (2009) |
| | Segurança Humana Organização das Nações Unidas (1994) | Velasquez (2007) Freire (2009) |

Fonte: Elaborado pelo autor

4 RESULTADOS E ANÁLISE

4.1 GOVERNANÇA DA SEGURANÇA E DA POLÍCIA

Inicialmente, destaca-se que a apreciação aqui desenvolvida centra-se, logicamente, no campo dogmático, uma vez que analisar o pragmatismo apresenta-se como um objeto de pesquisa inexecuível em todos os quatro grandes temas: Gestão Pública; Segurança; Polícia; e Direitos Humanos.

O primeiro resultado alcançado foi a constatação de uma justaposição de esforços, na qual a gestão social representa o nível estratégico, a segurança cidadã é o nível tático, e a polícia comunitária é o nível operacional, tendo a garantia dos Direitos Humanos como o objetivo final. Destaca-se que esta sobreposição dos esforços e seu devido alinhamento são de vital importância para que se possa realizar a Gestão Social de Políticas Públicas na área de Segurança. Em suma:

Figura 1: Níveis de governança



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Bateman e Snell (1998).

Tomando por base o artigo 144 da Constituição Federal, segurança é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” (BRASIL, 1992) observou-se que a gestão social compreende o nível estratégico porque ela é dever do Estado, porém responsabilidade também da sociedade. Isto significa dizer que o dever é da alta administração (Governador e Vice Governador) que possui visão organizacional ampla, todavia devido a forte orientação externa existente nesse nível, a responsabilidade passa a ser de todos os cidadãos envolvidos. Em seguida, notou-se que a segurança cidadã abrange o nível tático, pois ela é vista como uma unidade de negócio ou departamento, assim como saúde, educação, fazenda, obras, dentre outras. Por fim, percebeu-se que a polícia comunitária envolve o nível operacional porque ela está incumbida das tarefas operacionais e rotineiras, tendo, portanto objetivos, resultados e plano de ação bem específicos (BATEMAN e SNELL, 1998).

Importante salientar que a gestão social ocorre (ou pelo menos deve ocorrer) no nível estratégico porque é dele que emergem as políticas públicas, ou seja, nas políticas públicas de segurança a democracia deliberativa deve se concentrar nos governos estaduais, pois são eles os responsáveis primários por tais políticas. Insta por fim, frisar que a gestão social não se confunde em nenhuma hipótese com a gestão estratégica, pois a gestão social visa “substituir a gestão tecnoburocrática (burocracia com excesso de tecnicismo)” por um gerenciamento participativo (TENÓRIO, 2007, p.26). A distância entre os conceitos é tão grande que “na

construção dos fundamentos teóricos da gestão social, tem-se o contraditório como ponto de partida, gestão estratégica *versus* gestão social”, de outro turno, impõe-se a elaboração de um conceito de gestão social justamente para “evitar que tudo que não seja gestão estratégica seja identificado como Gestão Social” (CANÇADO, PEREIRA e TENÓRIO, 2013, p. 169).

Portanto, conclui-se que a sinergia e o perfeito alinhamento técnico-conceitual entre os três níveis de planejamento e governança estadual envolvidos constituem condição sem a qual não há o desenvolvimento da gestão social de políticas públicas de segurança, independentemente de quais sejam os seus princípios norteadores. Em suma, o arranjo institucional específico elaborado na Figura 1 traduz-se em um primeiro fator determinante (cujo viés é gerencial) para a efetivação de um modelo de polícia cidadã no Brasil e não tem outro objetivo senão garantir ao cidadão o direito a segurança, independente de nacionalidade, lugar de residência, sexo, origem nacional ou étnica, cor, religião, língua, ou qualquer outra condição, ou seja, a finalidade precípua desse dispositivo estatal é assegurar um direito humano do cidadão (ONU, 1948).

4.2 INTERFACE ENTRE GESTÃO PÚBLICA, SEGURANÇA E POLICIAMENTO

O segundo, e certamente mais importante resultado alcançado foi a observância de uma convergência dos conceitos, fases, objetivos e características dos três campos paradigmáticos pesquisados, mesmo não havendo uma disposição espaço-temporal exatamente idêntica. Ressalta-se que tal tendência é condição *sine qua non* para que se possa formular um espectro dogmático para as políticas públicas de segurança a partir da deliberação social baseada em um processo dialético entre Estado e Sociedade, tendo como pressuposto a garantia dos Direitos Humanos. Assim, observou-se que:

No campo da **gestão pública**, a administração pública brasileira no Brasil Império passou pela fase da administração patrimonialista, na qual o patrimônio privado do governante confundia-se com o patrimônio público. Depois, a partir 1930 entrou na administração burocrática de perspectiva racional-legal, apoiada na noção geral de interesse público. Em seguida, a partir de 1990 ingressou na administração gerencial, que buscava resultados eficientes valorizados pelos cidadãos. E nos dias atuais começa a flertar com a administração societal, cuja abordagem de gestão é a gestão social, pois há uma ênfase na “elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo” (PAES DE PAULA, 2005, p.41). A gestão social é um processo dialógico que se nutre do desenvolvimento da democracia e, em particular da democracia deliberativa. À medida que os indivíduos, em sociedade, praticam direitos sociais, civis e políticos, bem como assumem responsabilidades cívicas de superar seus próprios problemas, a gestão social passa a constituir um meio de reflexão, de organização e de ação coletiva voltada para a elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas (PEREIRA, 2011).

No paradigma da **segurança** inicialmente teve-se a concepção de Segurança Nacional adotada no Brasil durante a Ditadura Militar (1964-1985) que priorizava a defesa do Estado, bem como a ordem política e social, sendo o conceito de Segurança Nacional traduzido como a habilidade do Estado (Forças Armadas e Demais Órgãos Similares) garantir a obtenção e manutenção de seus objetivos nacionais (FREIRE, 2009). Em um segundo momento, observou-se o conceito de segurança pública que tinha status de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Logo, pelo menos no campo conceitual, a mudança de paradigma está alicerçada no fato de que o Estado deixa de “coibir” o cidadão e passa a “protegê-lo”. Portanto, a grande vertente da primeira década de redemocratização é fazer a devida e correta distinção entre as atribuições das Forças Armadas e das Forças Auxiliares (CARDOSO e CARVALHO, 2009). Continuando, a nova ordem mundial trouxe a compreensão de Segurança Humana como sendo a busca pela segurança baseada no

fortalecimento das instituições democráticas e do Estado de Direito, que em tese, garante ao cidadão condições adequadas ao seu desenvolvimento pessoal, e, nomeadamente, social. Assim sendo, atualmente a segurança é entendida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento como um tema estreitamente relacionado ao respeito à vida e à dignidade (VELÁSQUEZ, 2007). Por fim, a concepção de Segurança Cidadã que vem da noção de multicausalidade do fenômeno da violência e da criminalidade, devendo a intervenção ocorrer tanto no plano do controle quanto na esfera da prevenção, através de políticas públicas de âmbito local. Logo, tais estratégias levam em conta, além da já citada multicausalidade da violência, a heterogeneidade de suas várias manifestações (FREIRE, 2009).

Na área **policial**, primeiramente a chamada Era Política pode ser caracterizada pelo sistema de aplicação da lei, com policiais dedicados em tempo integral ao patrulhamento contínuo visando à prevenção do crime, cabendo destacar que neste contexto, a polícia desenvolvia um serviço social amplo, pois não havia uma definição de sua função social. Tal flexibilidade na atuação foi influenciada e gerada pelas instituições político-partidárias locais. Entrando na Era Profissional a tecnologia passa a ser o instrumento de excelência na gestão policial, sobressaindo a figura primordial do patrulhamento ostensivo motorizado, com a utilização da rádio-telecomunicação. O radiopatrulhamento aparece como signo maior da modernização do serviço policial. Em decorrência, surgem as centrais telefônicas de atendimento de urgência (911 nos EUA e 190 no Brasil) e sistemas computadorizados de despacho de viaturas. Aqui o tempo de resposta, ou seja, o tempo decorrido desde o recebimento de uma chamada telefônica de urgência na central de atendimento até a chegada do agente de segurança pública ao local da ocorrência passa a ser a obsessão dos executivos da segurança pública (BEATO, 2002). Por último, em virtude da falência do modelo tradicional de fazer policiamento, surge um novo modelo de gerenciamento de segurança pública, o modelo comunitário, que inicialmente ganhou espaço nos EUA. De início, o conceito de policiamento comunitário pode apresentar-se como sendo uma simples modalidade de policiamento operacional, na qual a polícia busca exercer seu papel através de uma maior interação e proximidade com a comunidade local.

Assim, verificou-se que as três grandes áreas do conhecimento supracitadas estão em perfeita convergência. A seguir, o esquema sintetiza a análise comparativa realizada para cada uma das variáveis, desenvolvendo uma interface paradigmática entre as categorias de análise, pelo que se observa uma confluência histórico/conceitual:

Quadro 2: Interface paradigmática

| Categorias de análise | Período | Paradigma da administração | Paradigma da segurança | Paradigma de polícia | Pressuposto convergente | Relação Estado (polícia) /Sociedade (cidadão) |
|-----------------------|--------------------------------|----------------------------|------------------------|----------------------|---|---|
| 1ª fase | Até 1930 | Patrimonialista | x | Política | Conflito entre o privado e o público, inclusive serviços públicos tais como o policiamento. | Foco da polícia é prender quem o soberano ordene. |
| 2ª fase | 1930 até final da década de 80 | Burocrática | Nacional | Profissional | Ênfase na autoridade e no poder racional-legal, bem como na formalidade, impessoalidade e imparcialidade. | Foco da polícia é prender o inimigo, protegendo o Estado. |

| | | | | | | |
|---------|--|--------------------------|---------------------------|------------------------|---|---|
| 3ª fase | Início da década de 90 até final da década de 90 | Gerencial | Pública | Resolução de problemas | Ênfase na eficiência administrativa, bem como nos resultados, visando o cliente-cidadão. | Foco da polícia é prender o infrator, protegendo a sociedade. |
| 4ª fase | Em transição de 2000 em diante | Societal (Gestão Social) | Humana (Segurança Cidadã) | (Polícia Comunitária) | Ênfase na participação social, bem como na transversalidade e multifatorialidade das ações públicas, visando as demandas do público alvo. | Foco da polícia é garantir os direitos humanos, servindo à sociedade. |

Fonte: Elaborado pelo autor

Logo, após detalhada análise de conteúdo das fontes bibliográficas e documentais, pôde-se constatar uma importante convergência de conceitos e pressupostos, aqui nominada como “pressuposto convergente”. A gestão na administração patrimonial se aproxima da era política da polícia, pois há uma confusão conceitual naquele momento tão intensa que os políticos apropriam-se do patrimônio público como sendo privado, ressaltando que tal patrimônio não diz respeito somente a bens materiais, mas também imateriais e inclusive serviços, haja vista que a polícia servia aos políticos e não a sociedade, ou seja, a polícia era patrimônio dos políticos. Na administração burocrática, assim como na era profissional, e que também converge para o paradigma da segurança nacional, há o imperativo do poder racional-legal, e conseqüentemente do formalismo, ocorrendo também neste período o advento da hierarquia funcional, carreira, profissionalização, impessoalidade, dentre outros. No curso da história a gestão incorre no paradigma da administração gerencial de forma bastante simétrica com o paradigma da segurança pública e da era da polícia de resolução de problemas, sendo caracterizadas, sobretudo pela ênfase na eficiência administrativa, incorporados aqui os resultados, sendo que o cidadão passa a ser considerado o cliente do serviço público. Encerrando, nota-se uma transição estrutural e conceitual, sobretudo com a colocação do cidadão como o ator central da sociedade. O indivíduo (e seus direitos) torna-se o cliente, o dono e o gestor das políticas públicas, sendo, portanto o núcleo da administração societal, da segurança humana e da polícia comunitária.

Nesse mister, dentro da seara de análise da interface paradigmática, elaborou-se o campo “Relação Estado (polícia) / Sociedade (cidadão)” como resultante do “pressuposto convergente”, pelo que se constatou uma mudança de foco da polícia na medida em que se mudou a categoria de análise. Assim, na 1ª fase o foco da polícia é prender quem o soberano ordene, já que a polícia é propriedade do soberano. Na 2ª fase o foco da polícia é prender o inimigo, protegendo o Estado, resultante da ênfase na autoridade legal combinada com a doutrina de segurança nacional. Na 3ª fase o foco da polícia é prender o infrator, protegendo a sociedade, resultante da ênfase na eficiência administrativa combinada com o preceito da segurança pública. Por fim, na 4ª fase, o foco da polícia é garantir os direitos humanos, servindo à sociedade, resultante da ênfase na participação social combinada com os ensinamentos da segurança cidadã. Portanto, nesta fase, a interface paradigmática aponta para a garantia do direito a segurança, independente de nacionalidade, lugar de residência, sexo, origem nacional ou étnica, cor, religião, língua, ou qualquer outra condição.

4.3 POLÍCIA CIDADÃ E DIREITOS HUMANOS

Como terceiro resultado, de maneira bastante enfática e objetiva a pesquisa em curso constatou uma enorme similaridade entre as características da Polícia Comunitária e da Segurança Cidadã, verificando-se uma tendência extremamente simétrica entre tais conceitos e elaborando-se a partir destes o termo Polícia Cidadã.

O policial é um pedagogo de cidadania, ele deve ser incluído no rol dos profissionais pedagógicos, ao lado das profissões consideradas formadoras de opinião. Dessa forma, o agente de segurança é um educador, o qual educa por meio de suas atitudes ao lidar com situações cotidianas. O policial educador transmite cidadania, a partir de exemplos de conduta, de comportamentos baseados em moderação e bom senso. O agente de segurança pública não pode mais ser visto, nos dias de hoje, como agente de repressão a mando do Estado. (BALESTRERI, 2005, p.24).

Destarte, desses dois temas centrais, segurança cidadã e polícia comunitária, se extraem os princípios norteadores da polícia cidadã, através dos quais se pode desenvolver a gestão social de políticas públicas de segurança, tendo como pressuposto a garantia dos Direitos Humanos, atingindo portanto o objetivo geral da pesquisa. Em suma, os princípios abaixo descritos traduzem-se no segundo e mais importante fator determinante (cujo viés é procedimental) para a efetivação de um modelo de polícia cidadã no Brasil e também não tem outro objetivo senão garantir os Direitos Humanos.

Quadro 3: Princípios norteadores da polícia cidadã

| EIXOS CORRESPONDENTES | |
|---|--|
| PRINCÍPIOS TEÓRICOS PROCEDENTES DA SEGURANÇA CIDADÃ (FREIRE, 2009) | PRINCÍPIOS OPERACIONAIS ORIGINÁRIOS DA POLÍCIA COMUNITÁRIA (MINAS GERAIS, 2011) |
| O objetivo é a promoção de convivência e cidadania, prevenindo e controlando a violência. | O policial é da área, conhecido, que auxilia a comunidade. O policial presta contas de seu trabalho ao superior e à comunidade. |
| Consolidação dos direitos de cidadania. Fortalecimento da participação social e da atuação da sociedade civil. Fenômeno da violência, demandando formas mais efetivas de prevenção e controle. | A polícia é o público e o público é a polícia: os policiais são aqueles membros da população que são pagos para dar atenção em tempo integral aos cidadãos. A resolução dos problemas é construída por meio do apoio e da cooperação do público. |
| A violência se conceitua como fatores que ameaçam o gozo pleno da cidadania por parte dos indivíduos. Violência é multicausal, por isso demanda uma estratégia multi-setorial de prevenção e controle. | O papel da polícia assume um enfoque mais amplo, buscando a resolução de problemas, principalmente por meio da prevenção. |
| O Estado tem como papel a implementação de políticas setoriais articuladas, com foco no âmbito local. Governo Federal, estados e municípios possuem papel nesse processo. Além das instituições policiais, instituições responsáveis pelas políticas sociais também participam da política. Nova importância é conferida à gestão local da segurança, em contraste com a perspectiva anterior que mantinha a esfera de atuação concentrada principalmente no âmbito estadual e federal. | Na relação com as demais instituições de serviço público, a polícia é apenas uma das instituições governamentais responsáveis pela qualidade de vida da comunidade, dentro a visão do sistema. |

| | |
|---|--|
| O cidadão tem papel central nessa perspectiva. O indivíduo é o centro da política e seu principal beneficiário. Possui papel preponderante na gestão local das políticas de segurança cidadã. | A polícia se ocupa mais com os problemas e as preocupações dos cidadãos. O policial trabalha voltado para os 98% da população de sua área, que são pessoas de bem, trabalhadoras, cidadãos e clientes da organização policial. |
| A estratégia é a implementação de políticas setoriais integradas voltadas à prevenção e controle da violência. Fomento à participação dos cidadãos e ao desenvolvimento de ações voltadas à comunidade. | As prioridades são quaisquer problemas que aflijam a comunidade. A eficácia da polícia é medida pela ausência de crime e de desordem, pela sensação de segurança e pela confiança da comunidade, mais que o tempo de resposta. O profissionalismo policial se caracteriza principalmente pelo estreito relacionamento com a comunidade, além da rapidez nas respostas. |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Freire (2009) e Minas Gerais (2011)

Nesse diapasão, o Ministério da Justiça ratifica a necessidade de evolução na confluência dos dois principais conceitos aqui estudados:

É necessário investir em uma concepção de polícia cidadã, que é um conceito que se desdobra numa série de dimensões. Por exemplo, a questão da participação comunitária, que inexistente na polícia tradicional, uma vez que ela não foi concebida para isto, é um fator permanente na polícia cidadã, pela aproximação de seus integrantes à população e pelo comprometimento com a segurança pública no local de trabalho, surgindo aí o policiamento comunitário (BRASIL, 2009, p. 124).

Considerando que a segurança cidadã e a polícia comunitária têm como pressuposto convergente a ênfase na participação social, bem como na transversalidade e multifatorialidade das ações públicas, visando as demandas do público alvo, conclui-se que a observância aos princípios norteadores supracitados garantem do ponto de vista prático e teórico a consecução de um novo modelo de policiamento, uma vez que seu objetivo é sobretudo garantir os direitos humanos, servindo à sociedade.

Para tanto, destaca-se que conforme a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), os Direitos Humanos são os direitos inerentes a todos os seres humanos sem distinção de nacionalidade, lugar de residência, sexo, origem nacional ou étnica, cor, religião, língua, ou qualquer outra condição. Portanto, todos os seres humanos têm os mesmos direitos humanos, sem discriminação alguma, sendo tais direitos interrelacionados, interdependentes e indivisíveis. Os Direitos Humanos são constituídos por alguns pressupostos, cabendo ressaltar nesse sentido suas principais características, sendo elas: universal, todos os Estados tem o dever, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos ou culturais, de promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais; inalienável, não podem ser suprimidos, nem por vontade própria, a não ser em determinadas situações permitidas em lei e segundo as garantias processuais; interdependentes e indivisíveis, o avanço de um facilita o avanço dos demais. Da mesma forma, a privação de um afeta negativamente os demais; e por fim não discriminatórios e iguais, princípio transversal aos direitos humanos que se complementa com o princípio da igualdade.

Existem diversos mecanismos internacionais de defesa dos direitos humanos, dentre os quais se destacam: o Conselho de Direitos Humanos, tal mecanismo é composto por 47 membros eleitos a cada três anos. Trata-se de um Fórum com o objetivo de evitar abusos, desigualdade, discriminação, proteger os vulneráveis e expor os violadores de direitos humanos. Neste mesmo espaço os relatórios das Revisões e dos Procedimentos Especiais são apresentados. Através do Conselho são elaboradas Resoluções, bem como indicadas

Convenções; e a Revisão Periódica Universal , trata-se de um mecanismo de procedimento universal, único, de caráter de revisão ou exame do cumprimento/respeito aos direitos humanos em todos os membros das Nações Unidas. A Revisão baseia-se em três principais fontes de informação: Relatório Nacional (declara as ações que vem implementando em seu território para a efetivação dos DH e responde as acusações); Relatórios dos Procedimentos Especiais; e Relatórios de outras organizações (GO ou NGO).

Os princípios de direitos humanos, os instrumentos internacionais de proteção e os padrões humanitários internacionais que se relacionam com a polícia fornecem uma sólida base para um policiamento ético e, sobretudo legal. Entretanto, alguns padrões são especialmente relevantes para a existência de um fundamento ético que oriente as atividades de policiamento, suscitando questões de ética para as instituições policiais e para os seus agentes. Visivelmente recai sobre a polícia, como instituição que zela pelo cumprimento da lei, a obrigação de obedecer à lei, incluindo as leis promulgadas para a promoção e a proteção dos direitos humanos.

Nesse sentido, os policiais ao cumprirem e fazerem cumprir a lei ratificam o princípio sob o qual se baseia a lei, qual seja, o princípio do respeito pela dignidade, além do que reconhecem a inalienabilidade dos direitos humanos de todos os seres humanos. Portanto, as bases da conduta policial ética e legal são o respeito à lei, o respeito à dignidade humana e, através desses meios, o respeito pelos direitos humanos. Em suma, o policiamento e a manutenção da ordem pública devem ser compatíveis com: o respeito e a obediência às leis; o respeito pela dignidade humana; e o respeito e a proteção dos direitos humanos.

Nestes três princípios fundamentais se baseia a atividade policial ética e legal, e é desses princípios que derivam todas as demais exigências e disposições pertinentes à conduta policial ética e legal. Os princípios acima interpretados estão expressos nos artigos 2º e 8º do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotado através da Resolução 34/169 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 17 de dezembro de 1979. Nota-se pela observação que, além de adotar o Código de Conduta, a Resolução da Organização das Nações Unidas (ONU), reconhece a importante função desempenhada, de maneira digna e diligente, pelos policiais, de acordo com os princípios dos direitos humanos e exige que os seus padrões façam parte da crença de todo policial através de educação, treinamento e avaliação.

O Código pode ser encarado como um código de ética que proporciona orientação sobre como atender às obrigações legais para a proteção e a promoção dos direitos humanos. O Código das Nações Unidas é a base ideal para o desenvolvimento de códigos de ética nacionais para os policiais. Em suma, por todas as questões discutidas e supracitadas, todo o arcabouço dos Direitos Humanos é e está reconhecido na presente pesquisa como sendo um aspecto extremamente relevante na elaboração e implementação de políticas públicas de segurança, tanto no que tange aos cidadãos, quanto no que concerne aos policiais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Encerrando o presente trabalho, ressalta-se que além do objetivo geral, os objetivos específicos também foram alcançados uma vez que foram descritos os conceitos de gestão social; foram definidos pressupostos teóricos do policiamento comunitário a partir das Eras do Policiamento Moderno; foram identificadas as premissas conceituais sobre as vertentes da segurança, em especial a segurança cidadã; e agora por fim reconhecidos os Direitos Humanos como aspectos relevantes na definição das políticas de segurança pública.

A presente pesquisa buscou responder a seguinte questão: Quais são os fatores determinantes para a efetivação de um modelo de polícia cidadã no Brasil? Como resposta ao problema de pesquisa obteve-se a identificação dos princípios teóricos e operacionais norteadores da polícia cidadã, através dos quais pode se desenvolver a gestão social de políticas públicas de segurança, tendo como pressuposto a garantia dos Direitos Humanos.

Assim, concluiu-se que há dois principais fatores determinantes para a efetivação de um modelo de polícia cidadã no Brasil. O primeiro, de cunho gerencial, é o alinhamento técnico-conceitual entre os três níveis de governança estadual envolvidos. O segundo, de cunho procedimental, e mais importante é a observância aos princípios teóricos e operacionais norteadores da polícia cidadã, imprescindíveis para o desenvolvimento da gestão social de políticas públicas de segurança.

Ambos os fatores são resultados obtidos a partir da análise estrutural e comparação realizada entre os paradigmas da administração, da segurança e das eras do policiamento, pelo que se observou uma convergência de tais conceitos e de suas respectivas fases, objetivos e características. De outro turno, através do estudo em lide, constatou-se uma enorme similaridade entre as características da Segurança Cidadã e da Polícia Comunitária, de onde se verificou uma tendência extremamente simétrica entre tais conceitos.

Diante de todo o exposto, a presente pesquisa científica deixa como contribuição final para o campo acadêmico o conceito de polícia cidadã: Polícia Cidadã é a polícia do cidadão para o cidadão, ou seja, é a polícia cuja função emerge das necessidades sociais apontadas através da deliberação participativa da comunidade, e cujo objetivo converge para a garantia plena dos direitos humanos do cidadão e sua qualidade de vida.

Encerrando, destaca-se que o presente trabalho não teve a pretensão de esgotar o tema proposto, mas sim de contribuir, academicamente, para a caracterização da Polícia Cidadã, a fim de que se possa consolidar/potencializar tal conceito, e, por conseguinte proporcionar o aporte dogmático para a gestão social da segurança humana. O trabalho em pauta teve como limitação ater-se ao campo teórico, pelo que se tem como sugestão para futuras pesquisas o estudo de casos concretos de gestão social de políticas públicas de segurança nos quais se observam o alinhamento entre os níveis de planejamento governamental e, sobretudo os princípios norteadores ora discorridos para a gestão social de políticas públicas de segurança.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALESTRERI, Ricardo Brisolla. **Direitos Humanos Coisa de Polícia**. Rio Grande do Sul: Capec, 2005.

BATEMAN, T. S.; SNELL, S. A. **Administração: Construindo Vantagem Competitiva**. São Paulo, SP: Atlas, 1998. 539 p.

BAYLEY, David. H. **Padrões de Policiamento – Uma Análise Comparativa Internacional**. Tradução de Renê Alexandre Belmonte. – 2. Ed. 1. reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006 – (Série Polícia e Sociedade).

BAYLEY, David. H; SKOLNICK, Jerome H. **Policiamento Comunitário: Questões e Práticas através do mundo**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. – 1. Ed. 1. reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006 – (Série Polícia e Sociedade).

BEATO, Cláudio Chaves. **Reinventando a Polícia: a Implementação de um Programa de Policiamento Comunitário**. Belo Horizonte: CRISP, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, mimeograf. 2001.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1992. 243 p.

_____. **O que pensam os profissionais de segurança pública**. Brasília/DF. Ministério da Justiça 2009.

CANSADO, Airton Cardoso. PEREIRA, José Roberto. TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão social: epistemologia de um paradigma**. – 1. ed. – Curitiba, PR: CRV, 2013.

CARDOSO, Aderivaldo. CARVALHO, João Pinto de. **O Policiamento Comunitário na perspectiva do paradigma da Segurança cidadã**. Brasília, 2009.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **Do Patrulhamento ao Policiamento Comunitário**. São Paulo: Freitas Bastos, 1999 (Coleção Polícia Amanhã).

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. **Doutrinas de Segurança Nacional: Banalizando a violência**. 2000.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em Administração: Um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. São Paulo: Bookman, 2003.

FREIRE, Moema Dutra. **Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias**. Aurora, ano III, número 5. Dezembro de 2009.

FREY, Klaus. 2003. **Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 21, 2003.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais**. Editora Saraiva. São Paulo. 2006.

GODOY, Arilda Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. RAE – Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GOLDSTEIN, Herman. **Improving Policing: A Problem Oriented Approach**. In: Community Policing – Classical Readings – Willard M. Oliver, Prentice Hall, 2000.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010

JORNAL DA TARDE (1973). **Caderno A**, p. 10, São Paulo, setembro.

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira (trad.). 3ª edição, Perspectiva. São Paulo. 2003.

MARCH, J. G. e OLSEN, J. P. **Institutional Perspectives on Governance**. In: DERLIEN, H-U. (ed.). *Systemrationalität und Partialinteresse*. Festschrift für Renate Mayntz. 1994. Baden-Baden: Nomos

MARINHO, Karina Rabelo Leite. **Mudanças organizacionais na implementação do Policiamento Comunitário**. 2002. 106f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. **Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 3.01.06/2011 - CG** – Regula a Aplicação da Filosofia de Polícia Comunitária pela Polícia Militar de Minas Gerias. – Belo Horizonte: Seção de Emprego Operacional – EMPM/3, 2011. 85 p.: il.

MUNHOZ, D. G. **Economia aplicada: técnicas de pesquisa e análise econômica**. Brasília: Universidade de Brasília, 1989.

MUNIZ, Jacqueline. **Discrecionalidade Policial e a Aplicação Seletiva da Lei na Democracia**. Algumas lições extraídas de Carl B. Klockars. Núcleo de Estudos da Violência. Universidade de São Paulo. 2006.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Código de Conduta para os agentes encarregados da aplicação da lei**. Dispõe sobre as condutas dos agentes encarregados da aplicação da lei. Resolução 34/169 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 17 de dezembro de 1979.

_____. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Dispõe sobre as garantias ao pleno exercício dos Direitos Humanos. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. ERA-Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 45, n.1, p.36-49, 2005.

PEREIRA, José Roberto. **Gestão social de políticas públicas** / organizador, José Roberto Pereira. – Lavras : Ed. UFLA, 2011. 234 p. : Il. ; 17x24 cm.

FOLADORI, Guillermo. **Por una sustentabilidad alternativa**. Uruguay: Editora Colección Cabichui. 2005.

SHERMAN, Lawrence W. **The Police**. In James Q. Wilson; Joan Petersilia (eds.). Crime, Center for Self-Governance. San Francisco, 1995, p. 327 - 348.

SOARES, Luis Eduardo. **Mapeamento da criminalidade letal**. In: SOARES, L. E. et al. Violência e Política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Iscr e Reclume Dumará, 1996. P.217-242.

SORJ, Bernardo. **Segurança, segurança humana e América Latina**. Sur, Revista Internacional de Direitos Humanos. 2005, vol.2, n.3, pp.40-59.

STARLING, Heloísa Maria Murgel. **Os Senhores das Gerais. Os novos Inconfidentes e o Golpe da 1964**. Editora Vozes. Rio de Janeiro. 1986.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão Social: uma perspectiva conceitual**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 32(5):7-23, Set./Out.1998.

VAN MAANEN, J. **Qualitative methodology**. (Ed.). Beverly Hills, CA. 1983.

VELÁSQUEZ, Hugo Acero. **Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana**. Colômbia, 2007.

WEBER, Max. 1864-1920. **A política como vocação** / Max Weber. In_____.Ciência e política: duas vocações - São Paulo: Cultrix, 2004.