

A avaliação dos Conselhos Comunitários de Segurança

Communities Security Councils' evaluation project

La evaluación de los Consejos Comunitarios de Seguridad

L'Évaluation des Conseils Communautaires de Sécurité

*Ana Paula Mendes de Miranda**

Resumo: Os problemas na segurança pública tem enfatizado a necessidade de adoção da estratégia de policiamento comunitário em oposição às formas tradicionais assumidas por esta atividade. O presente artigo apresenta uma proposta de avaliação dos Conselhos Comunitários de Segurança no Rio de Janeiro, visando criar indicadores adequados ao acompanhamento deste projeto. O conselho foi escolhido como objeto de análise porque é um projeto inspirado numa visão pragmática de policiamento comunitário, que se baseia na promoção da interação entre a sociedade, as polícias e diversas instituições públicas e privadas na busca por soluções de problemas referentes à segurança pública. Os métodos propostos para a avaliação foram a pesquisa empírica e a metodologia quantitativa.

Palavras-chave: avaliação; segurança pública; Conselho Comunitário de Segurança.

Abstract: The problems in public security demonstrate how urgent is to adopt policing community as an answer to the failure of traditional policing. This article intends to discuss the Communities Security Councils' evaluation in Rio de Janeiro to create indicators adjusted to the follow-up of the project. The purpose of the Communities Security Councils is to improve the interaction between police forces and civil society. The main goal of these meetings is to discuss specific problems and elaborate an agenda for the community-oriented policing initiatives. The methods proposed were the qualitative and quantitative research.

Keywords: evaluation; public security; Communities Security Councils.

* Doutora em antropologia social pela Universidade de São Paulo – USP; professora adjunta da Universidade Cândido Mendes – UCAM. ana_paulamiranda@yahoo.com.br

Introdução

A avaliação da qualidade de um serviço público é um tema que tem

suscitado debates em diferentes áreas do conhecimento. No cenário internacional, a avaliação da qualidade de um serviço é considerada uma dimensão obrigatória na formulação de políticas públicas, área que tem sido influenciada pelas seguintes premissas (Frey, 2000; Hochman, 2007):

- a adoção de um modelo de restrição de gastos;
- a mudança na visão do que é um governo, com a incorporação da ideia da transformação das políticas sociais universais em políticas focalizadas;
- a crença de que as políticas públicas devem ser capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social;
- a *accountability*.

Atualmente, em função do agravamento dos problemas que afetam a segurança pública no país, a atenção tem-se voltado para a tentativa de definição de parâmetros do que seria um desempenho policial adequado aos princípios democráticos. É preciso lembrar que estas questões não são novas, nem exclusivas da polícia no Brasil. Mas avaliar a qualidade do serviço policial não se limita a enfrentar a questão de uma “boa ou má” conduta policial e sua regulamentação. É imprescindível também definir qual será o foco da avaliação:

- a) Se a perspectiva for gerencial, deve-se analisar o processo e o produto do trabalho para se (re)pensar como o trabalho é feito e o que o usuário/beneficiário do serviço diz sobre ele. Assim, a ênfase da avaliação recairá sobre eficácia e eficiência.
- b) Quando a perspectiva for de transformação da realidade, devem-se buscar informações que demonstrem a superação de práticas tradicionais, consideradas negativas pela instituição e/ou pela sociedade e apontem para os esforços de implementação de mudanças nos processos organizacionais/institucionais, mudanças nos proces-

sos decisórios e de interação com novos atores. Aqui, a ênfase estará direcionada para a efetividade e o impacto. Este tipo de avaliação deve ser capaz de perceber a dimensão subjetiva do trabalho policial, o que não é alcançado por índices, sejam eles de produtividade ou de criminalidade.

O presente artigo propõe-se a apresentar uma proposta de avaliação dos Conselhos Comunitários de Segurança (CCS)¹, que têm sido peças essenciais no processo de democratização, universalização e descentralização das políticas públicas na área de segurança, já que representam uma das estratégias de implantação do policiamento comunitário. O foco principal desta proposta de avaliação é estabelecer critérios que permitam analisar se o CCS afeta as práticas tradicionais de interação entre a polícia e a sociedade. Neste sentido, pretende-se discutir que fatos retratam a dimensão subjetiva da avaliação no que diz respeito às percepções de policiais e cidadãos acerca do CCS, bem como à adequação de seus princípios orientadores no desenvolvimento de práticas inovadoras na segurança comunitária. Tal abordagem ressalta a importância do trabalho etnográfico como método de pesquisa fundamental para realização da avaliação.

A relevância desta proposta pode ser demonstrada pelo fato de que há um discurso, vigente no meio policial, de que o policiamento comunitário não é eficaz porque não é possível medir seus resultados. Tal raciocínio é estendido aos conselhos, que não poderiam ser monitorados devido à subjetividade das relações sociais.

A esta argumentação é possível contrapor uma literatura especializada (Bayley, 2001; Bayley e Skolnick, 2001; Brodeur, 2002; Monet, 2001; Monjardet, 2003; Walker, 1997; 1998), que propõe a análise de três aspectos ao tratar de um sistema de avaliação da qualidade do serviço policial:

- o que os policiais fazem de fato;
- quais são as estratégias policiais de solução para os problemas apresentados;
- qual é a percepção da sociedade sobre os diferentes tipos de trabalho policial e seus efeitos.

Os dois primeiros itens estão relacionados à profissionalização da polícia, ou seja, a uma preparação explícita para a realização de funções exclusivas da atividade policial, o que pressupõe o recrutamento por mérito, o treinamento formal, a evolução numa carreira estruturada, a disciplina sistemática e o trabalho em tempo integral. Assim, a avaliação do trabalho policial pode priorizar a relação entre o que a instituição é designada a fazer, as “situações”² com as quais os policiais têm de lidar cotidianamente e as ações efetivamente realizadas.

Ressalta-se que a “situação” não é um indicador³ da natureza do trabalho, e sim uma fonte de dados que está empiricamente relacionada com outras fontes, como, por exemplo, as atribuições organizacionais e as decisões táticas. Outras fontes de dados são as “atribuições” (patrulhamento, investigação criminal, controle do trânsito, administração interna, controle auxiliar – atividades que poderiam ser realizadas por outras agências governamentais) e os “resultados”. Embora, do ponto de vista metodológico, as atribuições, as situações e os resultados sejam separados para fins de análise, na prática trata-se de instâncias interdependentes do trabalho policial. A descrição e análise destes elementos contribuem para a definição de critérios de medidas objetivas.

Se as atribuições não constituem um indicador da atividade policial, já que, por exemplo, a polícia faz patrulhamento em todo o mundo, é necessário conhecer o contexto no qual a atividade está inserida, levando-se em consideração a definição que o papel da polícia tem na sociedade⁴. Do mesmo modo, é preciso também identificar qual a diretriz política que orienta o trabalho policial em consonância com a observação da atividade policial, a fim de que seja implantado um sistema eficiente de avaliação.

Na prática, para compreender as especificidades das atribuições, situações e resultados do trabalho policial é necessário:

- a) observar os policiais trabalhando;
- b) analisar os relatórios de atividades (ou qualquer outra forma de registro) mantidos pelas unidades policiais;
- c) analisar os relatórios de chamadas para atendimento público.

É importante salientar que, internacionalmente, o debate acerca da avaliação policial tem sido dominado por dois temas principais: a conduta policial adequada aos princípios do Estado Democrático de Direito e as barreiras internas das corporações à regulamentação da função policial. Tal perspectiva define limites ao processo de avaliação, que se torna ainda mais complexo devido a obstáculos empíricos que se colocam ante a observação da rotina policial, tais como a baixa visibilidade das decisões, o alto nível de arbítrio dos policiais e a dificuldade de perceber o ponto de vista de quem recebe o serviço.

Assim, um sistema de avaliação deve levar em conta critérios objetivos, voltados para mensurar as principais responsabilidades⁵ da polícia, e critérios subjetivos, que não servem para informar como os processos são realizados, mas para compreender que representam os policiais e o público têm sobre o funcionamento dos serviços. No Quadro 1 são apresentados alguns critérios objetivos e subjetivos para avaliação do trabalho policial, com base nas atividades e fontes de dados disponíveis no estado do Rio de Janeiro, bem como na incorporação de critérios considerados válidos internacionalmente.

QUADRO 1 – CRITÉRIOS OBJETIVOS E SUBJETIVOS PARA AVALIAÇÃO DA POLÍCIA

Critérios	Objetivos
Efetivo policial X área geográfica X população	Efetivo policial em policiamento ostensivo
Efetivo em trabalho administrativo	Efetivo em trabalho de investigação
Tempo de resposta	Volume de recursos investidos
Multas aplicadas	Elucidações de crimes
Prisões efetuadas	Apreensões
Civis mortos X Civis feridos	Policiais mortos X Policiais feridos
Atuação das corregedorias	Nível de capacitação dos quadros
Qualidade dos registros de ocorrência	Utilização de dados para traçar estratégias
Políticas específicas para áreas críticas	Políticas específicas para grupos vulneráveis
Critérios	Subjetivos
Autoestima dos policiais	Percepção dos policiais acerca da sua imagem pública
Conhecimento dos policiais acerca de sua comunidade	Disposição para interagir com os cidadãos
Conhecimento dos policiais acerca de sua instituição	Conhecimento dos policiais acerca da sua unidade
Percepção coletiva dos policiais sobre o medo	Contato e interação com as vítimas
Sentimento de insegurança da população	Mudança no comportamento da população provocada pela violência /criminalidade
Confiança nas instituições policiais / órgãos públicos	Reuniões com comunidades e lideranças

Para construir um sistema de avaliação policial, é preciso que as informações tenham qualidade, isto é, que existam estatísticas confiáveis e disponíveis ao público de forma regular. Sem transparência, não há qualidade de informação (Miranda, 2008). Porém as estatísticas policiais não são adequadas para avaliar o policiamento comunitário, sendo necessário definir outros critérios.

Já o levantamento de informações que se referem os critérios subjetivos passa pela análise das percepções do funcionário e do público. Para tanto, pode-se contar com entrevistas com líderes comunitários, com policiais de diferentes patentes, gestores da área de segurança, empresários etc.; com pesquisas de opinião e de vitimização; com a realização de grupos focais; e com o acompanhamento das reuniões comunitárias para tratar dos problemas da segurança.

Para analisar as informações subjetivas, é preciso levar em conta que diferentes fatores afetam a percepção/satisfação dos usuários na área de segurança:

- a percepção do indivíduo está totalmente marcada por sua experiência pessoal com a polícia;
- a aprovação do público deve ser contextualizada com referência ao respeito aos limites estabelecidos pela legislação;
- deve haver um espaço equilibrado na mídia para a repercussão de fatos negativos e positivos da atividade policial (Roché, 1993).

Conselhos e políticas públicas

A utilização de conselhos como um fórum de participação social não é um fenômeno novo e pode ser associada a diferentes discursos políticos. Nos chamados grupos "de esquerda", os conselhos têm sido apresentados como ferramentas de transformação social, voltados para a democratização das relações de poder. Como exemplo, podemos relembrar as comissões internas de fábricas como a base da auto-organização operária (Gramsci e Bordiga, 1981).

Já os discursos "liberais" apresentam os conselhos como mecanismos de colaboração entre os diferentes setores da socieda-

de, que estimulariam o associativismo como um espaço societário de deliberação e decisão. Neste cenário, a democracia é diretamente relacionada à participação política e ao desenvolvimento de uma cultura cívica (Kerstenetzky, 2003), proporcionando a neutralização do privatismo e a ampliação da visibilidade da esfera pública, favorecendo a transparência e a inteligibilidade. Deste modo, a sociedade civil, formada por associações que respeitam esses princípios, funcionaria como um "amortecedor" para as pressões e cooptações de setores não organizados da sociedade, tendo como resultados a redução das desigualdades civis e da vulnerabilidade dos grupos sociais excluídos.

A partir dos anos 1990, as ciências sociais passaram a utilizar a noção de *governança democrática* para dar conta da interação entre instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais, visando à ampliação da participação social nos processos decisórios das políticas públicas (Santos Junior; Ribeiro; Azevedo, 2004). A preocupação dos cientistas sociais não tem sido apenas relativa à capacidade de governar, mas também à possibilidade de inclusão e participação social como elementos básicos do exercício da cidadania.

Assim, a participação popular no desenho de políticas públicas tem servido para questionar o padrão centralizador, autoritário e excludente que, historicamente, tem marcado as relações entre as agências estatais e seus beneficiários, buscando articular a "democratização do processo com a eficácia dos resultados" (Dagnino, 2002:47). Outro ponto de destaque é o papel mais efetivo que a sociedade poderia exercer na fiscalização da qualidade dos serviços públicos e na construção de práticas mais democráticas na definição de prioridades de alocação de recursos, que se relacionam diretamente com a dimensão subjetiva da avaliação de serviços públicos.

A luta pelo controle democrático do Estado é, hoje, uma das mais decisivas na crítica aos modelos vigentes de regulação social. Este "novíssimo movimento social" (Santos, 2006) corresponde ao processo de reinvenção democrática do Estado, que deve estimular novas formas de cidadania, coletiva e não apenas individual; incentivar a autonomia e combater a dependência burocrática; perso-

nalizar e localizar as competições interpessoais e coletivas, ao invés de sujeitá-las. Esta abordagem pressupõe que o Estado considere legítimas as reivindicações que visam ao atendimento das necessidades básicas, mas também aquelas que incidem sobre transformação social emancipatória, que permitem alterar as relações de poder desigual em relações de autoridade partilhada (Idem, 2005).

No Brasil, desde 1996, a legislação em vigor preconiza que o recebimento de recursos pelos municípios para a saúde e educação está condicionado à existência de conselhos gestores (Gohn, 2000). No que diz respeito à segurança, a vinculação de liberação de verbas somente começou em 2003, com a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que propõe a implantação de conselhos comunitários de segurança como um órgão responsável, direta ou indiretamente, pela política e pela gestão da segurança pública, reunindo representantes de instituições governamentais e da sociedade civil. Embora alguns vejam positivamente tal exigência, na prática ela pode comprometer a perspectiva de reinvenção democrática, na medida em que a obrigatoriedade dos CCS seja interpretada como uma mera formalidade burocrática. Se o CCS for tratado apenas como uma forma de obtenção de recursos, perderá seu sentido e não permitirá que as reuniões sejam uma fonte de informações sobre a qualidade do serviço prestado pelas polícias.

Portanto, os CCS devem ser espaços públicos com composição plural e paritária, cujos instrumentos privilegiados de resolução de conflitos sejam o diálogo e a publicidade, para que funcionem como uma estratégia de viável do policiamento comunitário.

Se os conselhos funcionarem como instâncias deliberativas, chamados de conselhos gestores, com competência legal para formular políticas e fiscalizar a sua implantação, suas decisões devem ter forma de resolução e ser publicadas em diário oficial para ter validade.

De qualquer modo, as reuniões de um conselho devem ser abertas à comunidade, mesmo que não exista direito a voto. É necessário ainda que cada conselho elabore seu regimento interno, o qual, depois de aprovado, deve ser submetido à autoridade competente do poder Executivo para aprovação⁶.

Quando se ressalta a dimensão comunitária de um conselho é porque seu objetivo é servir de espaço "de apresentação de demandas da comunidade junto às elites políticas locais, numa relação que renova a tradicional relação clientelista entre Estado e sociedade" (Tatagiba, 2002:53-54). Assim, a principal característica de um conselho comunitário seria o poder de mobilização e pressão sem, necessariamente, apresentar um caráter deliberativo.

Salienta-se que a discussão sobre a função deliberativa dos conselhos deve levar em consideração alguns fatos que tornam complexa esta função, a saber: o baixíssimo grau de participação social e representatividade dos movimentos sociais; as concepções que encaram os conselhos como instrumentos para realização de objetivos particulares (lícitos ou ilícitos); a (não) capacitação dos conselheiros; a publicidade e fiscalização das ações dos conselhos (Miranda, 2007).

No caso específico dos CCS, há dois obstáculos que merecem ser ressaltados. O primeiro corresponde ao fato de que estes conselhos têm sido criados, no Brasil, por força de instrumentos legais relacionados à distribuição de recursos públicos, e não por uma demanda de movimentos sociais⁷. E o segundo tem a ver com a dimensão da conotação de "público", que não é entendido como um produto da coletividade, mas alguma coisa que não tem dono, algo que é apropriado particularmente e controlado pelo Estado (Kant de Lima, 1997; Miranda, 2000; 2005).

A implantação de Conselhos Comunitários de Segurança é uma experiência que tem sido analisada no Rio de Janeiro e em São Paulo (Freire, 2008; Galdeano, 2007; Hussein, 2007; Miranda, 2007; Sento-Sé, 2005; Silva, 2005), objetivando verificar se é possível construir um espaço público de debate na área de segurança, que permitirá chegar à construção de consensos e à formulação de agendas, que sejam atendidas pelo poder público.

Neste sentido, para dar conta das múltiplas dimensões do fenômeno associativo, é necessário privilegiar sua dimensão microssoal, para observar como são construídas as formas de intervenção capazes de desenvolver dimensões cívicas e democráticas, colocando em xeque posturas clientelistas ou corporativas.

Proposta de avaliação dos Conselhos Comunitários de Segurança

A proposta de avaliação dos CCS surgiu a partir de minha participação no trabalho de (re)organização dos CCS⁸, criados formalmente pelo artigo 182, § 2º, da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, de 5 de outubro de 1989. Os CCS são canais de participação popular de caráter consultivo, organizados por uma diretoria eleita, que discutem e cobram soluções para os problemas relativos à segurança de sua área. Aos policiais, cabe o papel de prestar contas e responder às demandas. O CCS é um fórum marcado por relações formalizadas, ou seja, é regulado por uma legislação específica, com objetivos, funções e procedimentos razoavelmente definidos, além de possuir um caráter permanente ou estável.

Sua implantação deu-se no Rio de Janeiro, a partir de 1999, por iniciativa da Secretaria de Estado de Segurança Pública, tendo sido reestruturado em 2005⁹ como parte de uma política de aproximação entre sociedade civil e Estado para fins de melhoria da segurança pública¹⁰. Além da diretriz da participação democrática, o projeto abrangia uma perspectiva gerencial, baseada nas seguintes premissas: a descentralização das decisões, o controle de resultados e não de procedimentos, a competição administrada e o controle social direto (Garotinho e Soares, 1998; Garotinho e Silva, 2000; 2002).

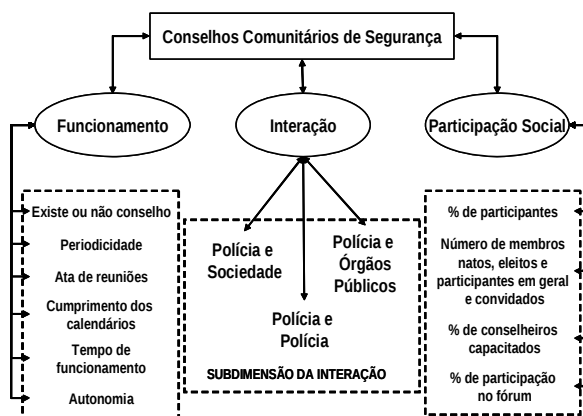
O CCS deve promover a interação entre a sociedade, as polícias e diversas instituições públicas e privadas, buscando a solução de problemas referentes à segurança pública numa determinada localidade. Sua proposta foi pensada para funcionar como uma das estratégias de policiamento voltado para a solução de problemas, o que representa uma abordagem pragmática do policiamento comunitário, segundo a qual as forças policiais e a sociedade devem solucionar seus problemas conjuntamente (Goldstein, 2003; Skolnick e Bailey, 2001; Moore, 2003).

Ressalta-se que o policiamento comunitário é entendido como uma estratégia, voltada para a eficácia policial na prevenção e

controle do crime, e não como uma filosofia. Sua premissa central é a participação ativa da população na promoção da segurança. Não há consenso no mundo sobre o significado do conceito, o que dá margem a diferentes interpretações teóricas e a diversas possibilidades de projetos classificados como policiamento comunitário.

A presente proposta foi elaborada a partir da experiência no acompanhamento das reuniões dos Conselhos Comunitários¹¹. Partiu-se da identificação de três dimensões importantes para que estes possam ser implantados, permitindo a participação social e viabilizando seu funcionamento (Figura 1).

FIGURA 1 – DIMENSÕES DO FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA



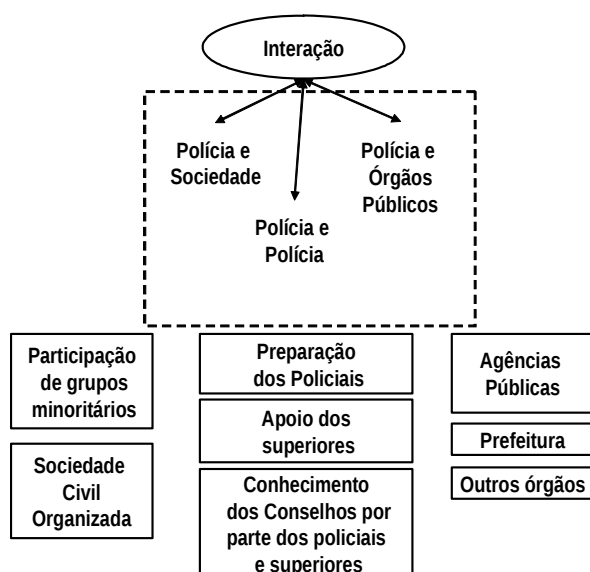
A identificação das dimensões (funcionamento, interação e participação social) e subdimensões da interação (polícia e sociedade, polícia e polícia, polícia e órgãos públicos, tem como objetivo descrever sinteticamente o que é um CCS. A partir desta descrição, torna-se possível identificar critérios objetivos e subjetivos que integrarão o sistema de avaliação do CCS.

Na Figura 1, observa-se que a dimensão "funcionamento" pretende identificar se de fato o CCS existe e como é a sua dinâmica, ou seja, se as reuniões têm apenas um caráter formal ou são reuniões de trabalho; se há autonomia dos atores; se há uma pauta com as demandas; e se ela é executada.

Na segunda dimensão (interação), busca-se analisar como se dá a relação entre os diferentes atores que participam do CCS (Figura 2).

Já na terceira dimensão (Figura 1), “participação social”, busca-se identificar se há diversidade na composição dos conselhos e se há mecanismos de estímulo à renovação dos grupos, bem como de inclusão social.

FIGURA 2 – SUBDIMENSÃO DA INTERAÇÃO



Embora seja necessário realizar a quantificação desses encontros, o principal objetivo de coletar informações estatísticas não é estabelecer um *ranking* de conselhos, mas utilizar a informação quantitativa para discutir a validade do CCS como um fórum de debates entre atores diferentes. Por exemplo, uma reunião que só tenha representantes de um segmento social, seja ele qual for, não pode ser considerada representativa dos problemas de uma determinada região. E é sabido que, muitas vezes, há uma “preferência” dos policiais em interagir apenas com os representantes de segmentos comerciais/empresariais. É conhecida também a quase total ausência de espaço para participação de grupos minoritários e de outros órgãos do poder público (Miranda, 2007).

A proposta de construção de uma avaliação dos CCS permite estimular a realização de pesquisas empíricas sobre os conselhos. A falta destas pesquisas tem prejudicado a verificação da efetiva capacidade de redução das desigualdades políticas por parte destes conselhos. Dito de outra forma, é pre-

ciso analisar se o CCS tem provocado de fato um avanço qualitativo para a democracia (Kerstenetzky, 2003).

Há ainda outra questão relevante: as pesquisas sobre a participação da sociedade civil brasileira em outros espaços públicos têm demonstrado que o processo de construção democrática não é linear, e sim contraditório, setorial e fragmentado (Dagnino, 2002). Neste sentido, a avaliação de um conselho pode ser realizada para acompanhar a qualidade das reuniões; seus resultados concretos; a frequência das reuniões; o número de participantes e a representatividade das lideranças; mas, principalmente, para reconhecer os limites e as potencialidades dos CCS.

Assim, esta proposta de avaliação (Quadro 2) busca resumir um grande universo de informações provenientes das reuniões mensais. Organizar as informações é fundamental para se estabelecer uma troca recíproca entre os membros da sociedade e os representantes da administração pública. Outra vantagem é a possibilidade de estimular o desenvolvimento de uma outra cultura organizacional que redefina o papel da polícia, introduzindo a noção de serviço público (Cerqueira, 1999).

QUADRO 2 – AVALIAÇÃO DO CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA

QUESITO	AValiação	FORMA	DIFICULDADES
Interação Comunitária			
Desenvolvimento de Atividades Comunitárias			
Reuniões Comunitárias			
Qualidade das Reuniões	Conceito	Questionário aplicado aos líderes comunitários participantes e aos policiais envolvidos. Análise das Atas das reuniões. Realização de grupo focal.	Custo da aplicação dos questionários; Acesso às Atas das reuniões; Custo da aplicação do grupo focal.
Resultados Concretos das Reuniões	Conceito	Questionário aplicado aos líderes comunitários participantes e aos policiais envolvidos. Análise das Atas das reuniões. Realização de grupo focal.	Custo da aplicação dos questionários; Acesso às Atas das reuniões; Custo da aplicação do grupo focal.
Frequência da Realização das Reuniões	Númerica	Tabulação do quantitativo de reuniões efetuadas através da análise das Atas das reuniões.	Acesso aos relatórios e Atas das reuniões.
Número de Participantes das Reuniões	Númerica	Tabulação do quantitativo de participantes através da análise das Atas das reuniões.	Acesso aos relatórios e Atas das reuniões.
Representatividade dos líderes comunitários em relação a população da área avaliada	Conceito / Númerica	Análise das Atas das reuniões.	Acesso aos relatórios e Atas das reuniões.

A avaliação da qualidade das reuniões, de seus resultados e da representatividade das lideranças pressupõe o uso do método empírico¹² para que se tenha acesso às representações dos grupos envolvidos (Qua-

dro 2). A periodicidade das reuniões deve ser adequada ao calendário dos encontros e à disponibilidade de recursos, tendo em vista que o trabalho deveria ser feito por pesquisadores independentes.

A operacionalização dos quesitos (Quadro 2) em conceitos ou índices representa um primeiro passo no processo de análise do impacto do CCS na relação entre polícia e sociedade. O aprofundamento posterior da análise dessas informações referentes ao CCS permite a construção de indicadores objetivos e subjetivos relativos ao policiamento comunitário (Quadro 3).

QUADRO 3 – INDICADORES DO TRABALHO POLICIAL ADEQUADOS AO POLÍCIAMENTO COMUNITÁRIO

Objetivos	Subjetivos
Reuniões com comunidades e lideranças	Disposição para interagir com os cidadãos
Efetivo policial em policiamento ostensivo	Percepção dos policiais acerca da sua imagem pública
Atendimento especializado às vítimas	Conhecimento dos policiais acerca dos problemas do local onde atua
Atendimento às demandas locais	Redução do sentimento de insegurança
Ações integradas com outros órgãos	Aumento da satisfação com o serviço policial

Os indicadores propostos correspondem a medidas construídas a partir da avaliação dos indivíduos e não apenas com base em dados oficiais. Esta abordagem “proporciona subsídios para correção e melhoria do processo de implementação dos programas, além de dar indícios da efetividade social dos mesmos, especialmente daqueles difíceis de mensurar em escala quantitativa” (Jannuzzi e Patarra, 2006:28).

Como o CCS é um projeto de política pública, que pressupõe um nível de intervenção do Estado na organização dos movimentos sociais, é preciso ficar atento a se o resultado é apenas cooptação e o “disciplinamento” dos grupos envolvidos (Fonseca, 2006), ou se o enfoque é a busca da mudança de qualidade de vida dos participantes. No caso da segurança pública, o cuidado deve se esten-

der à forma pela qual é tratado o “denuncismo”, cuja consequência é a homogeneização dos discursos.

Assim, o papel da avaliação proposta é contribuir para a reflexão sobre os processos sociais, de modo que os planejadores, gestores, agentes de intervenção e demais atores atuem dialogicamente no enfrentamento das desigualdades.

Desse modo, a avaliação dos CCS deve buscar problematizar as representações sociais que concebem a sociedade civil como um “polo de virtude” e os agentes do Estado como “encarnação do mal”; deve também apontar como ambos podem oferecer resistências ao processo de democratização, identificando quais são elas.

Consequentemente, será possível ver se os agentes do Estado manifestam concepções políticas resistentes à democratização, se defendem posições tecnoburocráticas, se temem a instabilidade dos projetos e a falta de recursos, se agem sem transparência, com lentidão, ineficiência e “burocratização”.

Do mesmo modo, será possível observar se os representantes da sociedade civil têm dificuldades de conviver com uma multiplicidade de atores e de reconhecê-los como interlocutores legítimos, se manifestam práticas autoritárias e conservadoras; se têm ou não qualificação (técnica e política); se reproduzem o acesso privilegiado aos recursos do Estado; se criam obstáculos à rotatividade das representações; se prejudicam o trabalho de mobilização da população; se são ou não representativos dos interesses coletivos.

Outra característica importante está relacionada à formalidade dos encontros, o que deve ser visto como um processo de socialização, que explicita situações em que os líderes comunitários fazem uma mescla de informações e reivindicações “aparentemente fora de lugar”. Como podem ser chamados de “neófitos” na linguagem e nos rituais burocráticos, vários representantes buscam demonstrar que são capazes de reproduzir esses rituais visando realizar a tradução dos pedidos/problemas em demandas/prioridades. Os líderes comunitários sabem que a burocracia é uma tecnologia que pode ser usada para

envolvê-los ou aprisioná-los (Silva, 2005). A reprodução de formalidades pelas lideranças não deve ser entendida apenas como uma forma de dominação ou cooptação acrítica, mas como uma ressignificação do que seja a participação social num contexto onde o formalismo jurídico-burocrático é valorizado.

Portanto, a avaliação do CCS deve buscar descrever as contradições desse fórum, onde se confrontam ideias, para que se observe se as discussões, os encaminhamentos e as deliberações representam a construção de uma cultura mais democrática. Somente assim a composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, poderá transformar os conselhos em instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos. Isto posto, os conselhos poderão funcionar como canais importantes de participação coletiva se possibilitarem a criação de uma cultura política de inclusão, valorizando positivamente as relações políticas entre os agentes do Estado e os cidadãos, de modo a garantir a participação de todos na formulação e gestão das políticas públicas de segurança.

Considerações finais

A proposta de avaliação dos CCS teve como objetivo superar a ideia da impossibilidade de acompanhamento de fenômenos sociais multidimensionais.

Embora ainda seja necessário aprofundar a discussão acerca dos indicadores aqui sugeridos, é possível afirmar que a complexidade do fenômeno associativo, no caso específico, o Conselho Comunitário de Segurança, não permite a adoção de alguns métodos tradicionais de avaliação, tais como, o *ranking* ou a construção de um índice para medir o policiamento comunitário.

Este artigo procurou contribuir com o tema da avaliação de políticas públicas, em especial no que se refere à efetividade e ao impacto dos projetos, a partir de uma perspectiva formativa. Assim, a avaliação deve permitir a verificação dos rumos das políticas públicas durante sua fase de implantação, a fim de que seja possível realizar intervenções corretivas em seu processo, e também criar instrumentos capazes de identificar se os efeitos de uma dada política pública são positivos.

Referências bibliográficas

- BAYLEY, David H. *Padrões de Policiamento: uma análise comparativa internacional*. São Paulo: EDUSP, 2001.
- BAYLEY, David H e SKOLNICK, Jerome H. *Nova polícia: inovações nas polícias e seis cidades norte-americanas*. São Paulo: EDUSP, 2001.
- BRODEUR, Jean-Paul. *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas*. São Paulo: EDUSP, 2002.
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.
- DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- FONSECA, Claudia. Classe e recusa etnográfica, in Brites, Jurema e Fonseca, Claudia, *Etnografias da participação*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, pp.13-34.
- FREIRE, Jussara. A experiência dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública: participação e sociabilidade violenta, in *Reunião da Associação Brasileira de Antropologia (ABA)*, 26. Porto Seguro (BA), jun. 2008.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil, *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 21. Brasília, jun. 2000, pp. 211-59.

- GALDEANO, Ana Paula. Representações da violência e da segurança pública em São Paulo: o que pensam, querem e fazem os participantes de Conselhos Locais de Segurança, in *Reunião de Antropologia do Mercosul*, VII. Porto Alegre (RS), jul. 2007.
- GAROTINHO, Anthony e SOARES, Luiz Eduardo Soares. *Violência e criminalidade no estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Hama, 1998.
- GAROTINHO, Anthony e SILVA, Jorge. *Política Pública para a Segurança, Justiça e Cidadania: Plano Estadual*. Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2000.
- _____. *Brasil, segurança máxima: por um governo de ação*. Rio de Janeiro: Hama, 2002.
- GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade livre*. São Paulo: EDUSP, 2003.
- GOHN, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana, in *Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores*. Buenos Aires: Clacso, 2000, pp. 175-201.
- GRAMSCI, Antonio e BORDIGA, Amadeo. *Conselhos de fábrica*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- HOCHMAN, Gilberto et al (org). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.
- HUSSEIM, Saima. *In war, those who die are not innocent: human rights implementation, policing and public security reform in Rio de Janeiro, Brazil*. Amsterdam: Rozemberg, 2007.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. 3ª ed. Campinas: Alínea, 2004.
- KANT DE LIMA, Roberto; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula M. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia, *BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, vol. 50. Rio de Janeiro, 2000, pp.45-123.
- KANT DE LIMA, Roberto. Polícia e exclusão na cultura judiciária, *Revista de Sociologia da USP*, vol. 9, nº 1. São Paulo, mai. 1997, pp. 169-83.
- KERSTENETZKY, Celia Lessa. Sobre associativismo, desigualdades e democracia, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, nº 53. São Paulo, out. 2003, pp.131-80.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Informação, análise criminal e sentimento de (in) segurança: considerações para a construção de políticas públicas de segurança, in Pinto, Andréia Soares e Ribeiro, Ludmila Mendonça Lopes, *A análise criminal e o planejamento operacional*. Rio de Janeiro: Riosegurança, 2008.
- _____. A busca por direitos: possibilidades e limites da participação social na democratização do Estado, in Muniz, J. et al. (org.), *Polícia, Estado e sociedade: práticas e saberes latino-americanos*. Rio de Janeiro: Publit, 2007, pp. 417-43.
- _____. Arquivo público: um segredo bem guardado, *Antropolítica*, vol.17. Niterói, 2º sem. 2005, pp. 123-49.
- _____. Cartórios: onde a tradição tem registro público, *Antropolítica*, vol. 8. Niterói, 1º sem. 2000, pp. 59-75.
- MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. São Paulo: EDUSP, 2001.
- MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia: sociologia da força pública*. São Paulo: EDUSP, 2003.
- MOORE, Mark H. Policiamento comunitário e policiamento de solução de problemas, in Tonry, Michael e Morris, Norval, *Policiamento moderno*. São Paulo: EDUSP, 2003, pp. 115-75.
- ROCHÉ, Sebastian. *Le sentiment d'insecurité*. Paris: Presses Universitaires de France, 1993.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006.

- SANTOS, Boaventura de Sousa. Os novos movimentos sociais, in Leher, Roberto e Setúbal, Mariana, *Pensamento crítico e movimentos sociais*. São Paulo: Cortez, 2005, pp. 174-89.
- SANTOS JUNIOR, Orlando A.; RIBEIRO, Luiz Cesar de Q.; AZEVEDO, Sergio (orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- SCHARDER, Achim. *Métodos de pesquisa Social Empírica e Indicadores sociais*. Porto Alegre: UFRGS, 2002.
- SENTO-SÉ, João Trajano e FERNANDES, Otair. A criação do Conselho Comunitário em Segurança de São Gonçalo, in Sento-Sé, João Trajano (org.), *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, pp. 255-81.
- SKOLNICK, Jerome H. e BAYLEY, David. H. *Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: EDUSP, 2002.
- SILVA, Carla Eichler de Almeida. Participação democrática em nível local: a experiência dos conselhos comunitários de segurança pública Dissertação de mestrado em ciência política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2005
- SILVA, Jorge. *Criminologia crítica: segurança e polícia*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil, in Dagnino, Evelina (org.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, pp. 47-103.
- TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza. *Guia prático para participantes dos conselhos comunitários de segurança*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2006.
- WALKER, Samuel e GRAHAM, Nanette. Citizen complaints in response to police misconduct: the results of a victimization survey, *Police Quarterly*, Washington, vol. 1, nº 1, 1998, pp. 65-89.
- _____. Complains against the police: a focus group study of citizen perceptions, goals, and expectations, *Criminal Justice Review*, Leeds, vol. 22, nº 2, 1997, pp. 207-25.

Resumé: Les problèmes en matière de sécurité publique ont conduit au déploiement de la stratégie de police proximité en opposition aux formes traditionnelles de police. Cet article présente une proposition d'évaluation des Conseils Communautaires de Sécurité a Rio de Janeiro, en visant créer une évaluation adéquate du projet. Les conseils ont été choisis objet d'analyse parce que représentent un programme de police de proximité, dont la philosophie est la promotion de l'interaction entre la société, la police et les diverses institutions publiques et privées à la recherche de la solution des problèmes afférents à la sécurité publique. Les méthodes proposées pour l'évaluation ont été la ethnographie et la méthodologie quantitative.

Mots clés: évaluation; sécurité publique; Conseils Communautaires de Sécurité.

Resumen: Los problemas en la seguridad pública han llevado a la implantación de iniciativas de policía comunitaria en oposición a las estrategias policiales tradicionales. Este artículo presenta una propuesta de evaluación del Consejo Comunitario de Seguridad en Rio de Janeiro para discutir indicadores adecuados a la evaluación del proyecto. El objetivo del Consejo Comunitario de Seguridad es conocer y proponer soluciones a los problemas relativos a la seguridad, permitiendo la interacción entre la sociedad civil, los policías y distintas instituciones públicas y privadas. Los métodos propuestos en la evaluación fueran la etnografía y la metodología de pesquisa cuantitativa.

Palabras-clave: evaluación; seguridad pública; Consejo Comunitario de Seguridad.

Notas

- 1 Doravante, o Conselho Comunitário de Segurança será identificado pela sigla CCS.
- 2 A classificação das situações proposta por Bayley (2001): emergência criminal; queixa e investigação criminal; emergência não criminal; prevenção ao crime; cuidado com pessoas incapacitadas ou incompetentes; briga ou disputa; aconselhamento; trânsito; controle de multidão; investigação não criminal.
- 3 Um indicador é um número padronizado que representa um determinado conceito mensurável, podendo ser calculado por meio de uma taxa, um percentual, uma razão ou por outros processos matemáticos. Serve para representar informações que permitem avaliar aonde vamos e onde estamos com relação a nossos objetivos e valores. Tem como objetivos realizar o diagnóstico dos problemas, a mensuração e monitoramento dos processos de mudança social e o estabelecimento de metas prioritárias. Sua construção é um ato político, como não há indicador neutro, ele nunca é exato ou uma cópia fiel da realidade (Jannuzzi, 2004; Schrader, 2002).
- 4 Na Inglaterra, o foco tem sido a manutenção da paz e da tranquilidade pública. Já nos Estados Unidos, ele se volta para o controle do crime. No Brasil, tradicionalmente o foco tem sido a proteção do Estado (Kant de LIMA; Misse; Miranda, 2000; Silva, 2008).
- 5 De acordo com Bayley (2001), os critérios que definem as responsabilidades das polícias são: a prevenção do crime e melhoria da segurança pública; o respeito à lei; a ausência de comportamento imoral; a criação de confiança pública; as demonstrações de simpatia e preocupação; a abertura ao controle qualificado; a capacidade para resolução de problemas gerais; a proteção da integridade dos processos políticos; o tratamento igualitário das pessoas.
- 6 Com relação aos integrantes dos conselhos, com exceção dos membros do Conselho Tutelar, a função de conselheiro não deve ser remunerada por ser definida como atividade de "relevância pública". Este ponto é altamente polêmico entre os conselheiros no Rio de Janeiro, já que os mais pobres afirmam não poder arcar com as despesas de locomoção e alimentação.
- 7 Por isso não podem ser chamados de conselhos populares. É preciso distinguir também o conselho comunitário do conselho de notáveis, que se caracteriza pela presença exclusiva de especialistas, como é o caso do Conselho Nacional de Justiça.
- 8 Dirigi o Instituto de Segurança Pública entre 2004-2008. O projeto dos conselhos contou com a participação de policiais militares e civis, de cientistas sociais e de bacharéis em direito, além de estagiários de direito, ciências sociais, história e comunicação social.
- 9 A reestruturação foi feita a partir de um diagnóstico dos problemas dos Conselhos Comunitários de Segurança e da realização de dois fóruns, nos quais se discutiram os seguintes pontos: necessidade de mobilização das comunidades; divulgação ampla e rodízio das reuniões; institucionalização dos conselhos; maior participação de autoridades de órgãos municipais e estaduais nas reuniões; intercâmbio e integração entre os conselhos; organização de pautas e estabelecimento de calendários fixos para as reuniões. Ver Resolução SSP nº 781/2005; Teixeira (2006).
- 10 No Rio de Janeiro também existe o "Café Comunitário", que foi criado oficialmente em 19 de maio de 2003, pela Resolução da Secretaria de Segurança Pública nº 629. Funciona como um encontro menos formalizado entre a polícia e a sociedade, cuja organização cabe à Polícia Militar, possuindo formatos mais flexíveis com objetivos, funções e procedimentos variáveis e permeáveis às correlações de forças vigentes em cada caso, principalmente no que se refere aos atores envolvidos. A informalidade do encontro dificulta a participação dos agentes do Estado que não sejam policiais (diferentes níveis do Executivo, o Legislativo e as agências estatais específicas), que não se vêem "obrigados" a participar. Com relação às dificuldades de participação da sociedade civil, geralmente os indivíduos alegam não se sentir à vontade para entrar em unidades das polícias.
- 11 A proposta foi debatida em dois momentos: o Seminário Nacional de Polícia Comunitária, organizado pela SENASP, em Salvador, 2007; e a 26ª Reunião da Associação Brasileira de Antropologia (ABA), em Porto Seguro, 2008. Agradeço a Renato Coelho Dirk (ISP) por várias sugestões durante a confecção deste trabalho.
- 12 Apenas com a utilização desta metodologia pode-se identificar como as relações que se estabelecem entre os diferentes grupos participantes dos conselhos ocorrem; se são tensas, como se manifestam os conflitos; se crescem ou reduzem na medida em que as decisões são compartilhadas entre as partes envolvidas. A importância heurística do método etnográfico é a de colocar o pesquisador em interação direta com os outros sujeitos, de modo a descrever de modo ímpar os significados de suas ações.