



GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NA SEGURANÇA PÚBLICA: UM OLHAR SOBRE O PROJETO DE PACIFICAÇÃO DAS COMUNIDADES CARIOCAS

*PARTICIPATORY GOVERNANCE IN PUBLIC SAFETY: A LOOK ON
PACIFICATION PROJECT OF RIO COMMUNITIES*

Mariana Musse Pereira

Doutoranda pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil.

E-mail: marianamusse@gmail.com.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8691138292047228>.

Lilian Balmant Emerique

Pós-Doutora em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa. Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Pesquisadora e Professora Adjunta do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil.

E-mail: marianamusse@gmail.com.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8616115024503367>.

Editora científica:

Profa. Dra. Mariana Ribeiro Santiago

DOI: 10.5585/rtj.v5i2.361

Submissão: 31.03.2016

Aprovação: 29.07.2016

RESUMO

O presente trabalho visa discutir a governança participativa no ramo da segurança pública, tendo como objeto de exame a situação atual vivenciada nas comunidades cariocas. Assim, inicialmente, busca-se tratar das complexidades do modelo de gestão participativa, em especial no que diz respeito à segurança pública. A seguir, a análise é centrada na cidade do Rio de Janeiro, que buscou através das Unidades de Polícia Pacificadora inaugurar novo modelo de policiamento. Atualmente, o aumento da violência na cidade, evidencia não apenas o desgaste deste modelo, mas indica a necessidade de se debater a ampliação da participação dos atores sociais na definição de alguns pilares da segurança pública, principalmente nas comunidades, como forma de construção de um modelo essencialmente preventivo, sistêmico e que promova a população como ator central das políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Pública; Governança Participativa; Comunidades Cariocas.

ABSTRACT

This paper discusses participatory governance in the public safety sector, with the object of examination the current situation experienced in Rio communities. So, initially, we seek to address the complexities of participatory management model, particularly with regard to public safety. Next, the analysis is centered on the city of Rio de Janeiro, which sought through the Pacifying Police Units inaugurate new policing model. Currently, the increase in violence in the city, evident not only wear this model, but indicates the need to discuss the expansion of the participation of social actors in the definition of some pillars of public safety, especially in the communities as a way of building a essentially preventive, systemic model and promotes the population as a central actor of public policies.

KEY WORDS: *Public Safety; Participatory Governance; Rio Communities.*

INTRODUÇÃO

O Brasil, principalmente a partir da promulgação da Constituição de 1988, experimenta inovações institucionais participativas¹ que estimulam a interlocução entre Estado e sociedade civil no planejamento da ação governamental e no processo de formatação de políticas públicas.

Esse conceito de governança transfere a ênfase da capacidade de governar para a relação de ajuda que se estabelece entre governo e os diversos atores sociais, evidenciando, assim, que a capacidade de governar não está unicamente ligada ao aparato institucional formal, mas também na construção de arranjos entre atores sociais, em função de diversos fatores, tais como a interação entre as diversas categorias de atores, as orientações ideológicas e os recursos disponíveis.

Logo, o modelo de governança e seus arranjos institucionais devem dar conta de algumas questões para possibilitar o sucesso das tentativas locais de governo em fornecer respostas às demandas de seus cidadãos.

¹ Esses novos modelos de instâncias participativas tiveram em comum a proposta de formalizar canais de compartilhamento do poder e circulação de informações entre Estado e Sociedade, mas foram institucionalizadas de inúmeras maneiras, tais como instâncias de deliberação vinculante como os Orçamentos Participativos - OP, instâncias de cogestão e controle social, como os Conselhos setoriais de políticas públicas, instâncias de consulta, como as Audiências Públicas, instâncias de formação da política e construção da agenda, como as Conferências nas mais diversas áreas em âmbito nacional, estadual e municipal. Segundo Silva (2005, p. 25) os conselhos são um dos principais canais de participação das organizações associativas construídos após a Constituição de 1988. “Trata-se de um espaço que expressa o surgimento de uma nova modalidade de ação pública, característica da governança democrática.”

GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NA SEGURANÇA PÚBLICA: UM OLHAR SOBRE O PROJETO DE PACIFICAÇÃO DAS COMUNIDADES CARIOCAS

A partir desse esforço, a participação social pode autorizar, por meio de um processo dialógico, deliberativo, público e de construção de consensos, que atores sociais desempenhem atividades de protagonistas em determinados processos decisórios na articulação com o Poder Público e suas instituições. Emerge daí a possibilidade de desenvolvimento de um formato de gestão pública mais democrática e colaborativa, em que o Estado descentraliza sua administração junto à sociedade civil, conferindo aos envolvidos a chance de estabelecer novas capacidades cognitivas, para a ação coordenada nas etapas do ciclo de planejamento do Estado.

Em que pese essa tendência de ampliação de experiências participativas², a sua expansão para a seara de segurança pública ainda é um desafio que enseja profundos debates a respeito de dificuldades tanto no que diz respeito à arquitetura da participação, como na cultura institucional.

O presente trabalho justifica-se na medida em que a segurança pública ainda é um tema em construção dentro das políticas públicas brasileiras. Saúde e educação, por exemplo, são tratados há muito tempo. Nessas áreas, o acúmulo de conhecimento e de concordância chegou a níveis em que é possível discordar de uma política, mas discuti-la dentro dos mesmos parâmetros de seus idealizadores. Na questão da segurança estamos longe disso. Os posicionamentos ainda são diversos e envolvem valores extremamente diferenciados.

A discussão acerca da governança participativa na área da segurança pública assume importância também diante do grave problema de violência que assola o Brasil.

Cumpramos ressaltar que no presente estudo se optou por trabalhar algumas facetas desta problemática tomando como foco a situação da cidade do Rio de Janeiro, sendo que tal escolha decorreu de alguns elementos dentre eles: a extensão e peculiaridade de cada comunidade/favela³ existente no território da cidade, a grande visibilidade que as questões de segurança assumiram em decorrência de o Rio de Janeiro ter sido a cidade escolhida para sediar grandes eventos mundiais, como foi a Copa de 2014 e como serão as Olimpíadas de

² Cabe destacar que alguns estudiosos apontam a existência de vários óbices para a instauração de um modelo de governança democrática no Brasil, tais como o alto grau de desigualdades sociais que implicam em desigualdades de poder, a fragilidade dos mecanismos que garantem os direitos de cidadania e um oscilante padrão de cultura cívica que compromete a formação de esferas públicas e a participação da sociedade. (vide SILVA, 1997. p. 100/103, TEIXEIRA, 2006. p. 204).

³ No Rio de Janeiro, as favelas passam a fazer parte do cenário urbano a partir da segunda metade do século XIX. O termo favela sempre esteve associado à idéia de ilegalidade, porque remetia a espaços excluídos da cidade “formal”. As casas eram construídas em terrenos para os quais os moradores não dispunham de título de propriedade, em geral, produto de invasão ou apropriação. Seus habitantes sempre foram vistos à margem da lei e, como tal, não tinham acesso aos bens de consumo coletivo (água, luz, esgoto, saúde, lazer, etc.). Este processo resultou na reiterada exclusão dos atores que ali habitavam da chamada cidadania formal (GONÇALVES apud VALLADARES, 2005. p. 22).

2016 e, por fim, pelo recente reconhecimento do governo estadual acerca da necessidade de reformulação do modelo de policiamento implementado através das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs).

1. GOVERNANÇA PARTICIPATIVA E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

É certo que o contexto de redemocratização no Brasil impactou significativamente na criação e ampliação de espaços voltados à participação social. Entretanto, pautado por uma falta de articulação entre as diferentes esferas de governo e pelo afastamento histórico da população, como resultado da ditadura militar, o campo da segurança ainda não conseguiu alcançar, no que tange a participação social, um patamar tal qual experimentando na saúde, por exemplo.

Até o início da década de 90 do século passado, eram comuns, na literatura internacional, expressões pessimistas sobre a criação de canais participativos nos países em desenvolvimento, em razão das características de suas instituições políticas e de seus atores políticos. Conjecturava-se que as instituições estariam dominadas por pactos e acertos elitistas informais e pela debilidade da sociedade civil (GRINDLE & THOMAS, 1991; MIDGLEY, 1986; UGALDE, 1985).

Contrariando tais proposições, vários autores sublinham a criação de mecanismos de participação em múltiplas áreas e níveis administrativos no Brasil (BULHÕES, 2002; CARVALHO, 1998; CÔRTEZ, 1998; DAGNINO, 2002; RAICHELES, 2000; SANTOS JÚNIOR, 2001; TATAGIBA, 2002; VALLA, 1998). Dentre esses se destacam numerosos conselhos de políticas públicas, em diversas áreas, inclusive segurança pública.

A participação - normalmente qualificada como participação cidadã, social, cívica ou comunitária - em políticas públicas se converteu em símbolo gerador de afinidades ou antipatias carentes de uma significação consistente. A participação pode facilitar a redução do gasto público (p. ex., no orçamento participativo), regenerar o tecido associativo, incrementar a confiança comunitária, fortalecer o espírito crítico, desburocratizar a administração e desenvolver a eficácia da gestão pública.

Contudo, este recurso tão promissor causa algum ceticismo quando visto na sua prática. Apesar do interesse que suscitam no terceiro setor, nas ONGs e na sociedade civil, a realidade geralmente aponta que a população é apática ou as ofertas participativas não são suficientemente sugestivas ou representativas dos seus interesses. Sem desmerecer os esforços para mobilizar a participação na atualidade, a realidade cotidiana demonstra ser mais pobre,

menos vistosa e carente de atenção. Talvez a participação não seja tão sensível ou ofereça contrapartidas, condições, valores e objetivos de tensão.

Assim, a participação institucionalizada repousa sobre princípios de cidadania, direito, igualdade e justiça, apoiada em base ideológico-teórica que, de certa forma, enfatiza a bondade da entrada dos cidadãos na política e nas organizações onde esta é levada a cabo, contudo, na prática existem inumeráveis dificuldades de aplicação, expostas nas críticas que indicam ser uma participação limitada em seus procedimentos e conteúdos ao marco institucional. Seus procedimentos, muitas vezes visam garantir a estabilidade e legitimidade das instituições, geralmente obedecendo à essência da democracia representativa formal, pois não incluem a igualdade social entre as suas preocupações nem a consideram pré-requisito nem objetivo da participação.

Deste modo, se servem das fórmulas de delegação de poder como mecanismos mais frequentes de funcionamento, ou seja, revelam compatibilidade com construções pouco democráticas (negociações de âmbito privado, exclusão de grupos, tomada de decisões prévias ao debate) e são capazes de adaptação a qualquer das necessidades das instituições a que estão ligadas. Politicamente se dirigem a adaptação e a colaboração entre as partes. Reconduzem as propostas mais radicais a procedimentos moderados e favorecem, em várias situações, aos grupos com maior capacidade de resposta e mais familiarizados com o funcionamento e as formas institucionais (SASTRE, 2005, p. 204-205).

A participação não constitui uma via unidirecional e as interpretações e resultados que dela derivam são múltiplos e repletos de matizes que incidem ou podem incidir sobre o resultado da justiça social. Uma das imprecisões da participação procede da própria variedade de contextos em que esta é levada a cabo. Porém, o pior dos cenários consiste na falta de oportunidade para participação ou a ausência de canais abertos para diálogo e aproximação entre a sociedade e o Estado.

Na realidade, o que se observa é que a segurança pública foi um dos poucos campos das políticas públicas – talvez o único – a não aproveitar suficientemente a nova configuração da gestão pública que começou a ser delineada após a redemocratização.

Em meados da década de 1980, uma ampla movimentação no interior da sociedade civil pressionou pela criação de canais de participação e interlocução com o Estado, resultando, entre outros, na inserção de instituições participativas no próprio texto constitucional de 1988, podendo ser citados como exemplos a criação dos conselhos de saúde pública e, posteriormente, da assistência social.

GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NA SEGURANÇA PÚBLICA: UM OLHAR SOBRE O PROJETO DE PACIFICAÇÃO DAS COMUNIDADES CARIOCAS

Contudo, no que tange à segurança pública, a sua arquitetura institucional herdada do regime militar restou praticamente intocada. A despeito de iniciativas pontuais, observa-se que não houve a criação de esferas participativas significativas.

De fato, os primeiros ímpetos de participação social na área de segurança residiram na criação dos conselhos comunitários de segurança, que surgem em meados dos anos 1980. Contudo, essas experiências não apresentaram uma trajetória linear e consolidada, tendo sofrido importantes interrupções e perdido centralidade política.

Cumprido ressaltar que a proposta de mudança de paradigma no campo da segurança pública, caminhando para a consolidação de uma postura dialógica entre os diversos atores da sociedade civil e o Estado tem ganhado mais atenção do poder público, principalmente diante do atual momento vivido em nosso país, marcado por um acirramento da crise de segurança em todo território nacional.

Ademais, também existem outros empecilhos para a promoção da justiça com a instauração da governança democrática em segurança pública no Brasil como, por exemplo, o elevado nível de desigualdades sociais que repercutem em desigualdades de poder, a fragilidade dos mecanismos garantidores dos direitos de cidadania e o padrão oscilatório de cultura cívica, que afeta a formação de canais de participação da sociedade. Isoladamente, esses obstáculos não impossibilitam a transformação, mas conjugados eles abrandam ou travam seu ritmo.

Ao abordar a questão da ordem pública no Brasil, alguns autores (LIMA, 2003, p. 45; MOTA, 2004, p. 71) apresentam o paradoxo brasileiro, aonde na esfera pública há uma declaração formal de democracia republicana moderna que convive com valores sociais antagônicos. Assim, a República, fundamentada no Estado de Direito – onde as partes são formalmente iguais, embora substancialmente distintas – convive com a desigualdade social e jurídica. Esse paradoxo, via de consequência, acaba por influenciar a forma de agir das organizações encarregadas de manter a ordem, bem como na possibilidade de estabelecer canais de participação da sociedade na construção dessa mesma ordem. Na visão de Kant Lima (2003, p. 48):

A consequência perversa desse sistema é que, ao invés de enfatizar mecanismo de construção da ordem, enfatiza sistemas de manutenção da ordem, através de estratégias repressivas, em geral a cargo dos organismos policiais e judiciais, vistas como necessárias à administração desse paradoxo. Estas estratégias ora são militares – fundadas nas técnicas de destruição do inimigo, a origem mais evidente da explicação do conflito, visto como perigosamente desagregador – ora são jurídicas, voltada para a punição das infrações. Nenhuma delas, é claro, adequada à construção e manutenção de

GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NA SEGURANÇA PÚBLICA: UM OLHAR SOBRE O PROJETO DE PACIFICAÇÃO DAS COMUNIDADES CARIOCAS

uma ordem pública democrática, que deve ser baseada na negociação pública dos interesses divergentes de partes iguais.

Contudo, estas estratégias focadas apenas em paradigmas penalistas e militaristas que marcaram e ainda marcam as políticas públicas de segurança, vem se mostrando ineficientes para conter o significativo aumento da criminalidade nas últimas décadas.

Isso provocou respostas que, em geral, tenderam a duas direções opostas no que se refere às políticas públicas de segurança - de um lado, endurecimento, de outro, abertura à participação comunitária. Assim, a preocupação em controlar a violência tem levado tanto ao reforço da punitividade, quanto as tentativas de aproximação da polícia com a população, a exemplo do policiamento comunitário⁴.

No Brasil, o policiamento comunitário surge como a grande proposta de alternativa ao policiamento tradicional. Também chamado de “polícia cidadã”, aposta na integração com a comunidade e na prevenção como solução para os problemas de segurança. Busca incorporar, portanto, uma nova dinâmica de reciprocidade e corresponsabilidade entre sociedade e polícia, valorizando uma atuação pautada em valores democráticos.

Dentro e fora⁵ do Brasil, o policiamento comunitário vem sendo proposto como a solução tanto para os problemas de segurança, quanto para as dificuldades de integração entre polícia e sociedade.

Contudo, restringindo a análise para a situação vivida no país, a ideia do policiamento comunitário ainda enseja questionamentos relevantes, na medida em que,

⁴ Segundo Skolnick e Bayley (2002), para que se possa classificar uma experiência como policiamento comunitário, quatro normas básicas devem ser contempladas: (a) organizar a prevenção do crime com base na comunidade; (b) enfatizar os serviços não-emergenciais nas atividades de patrulhamento; (c) aumentar a responsabilidade das comunidades locais; e (d) descentralizar as estruturas de comando e controle.

⁵ Skolnick e Bayley (2006, p. 52) lecionam que “[...] o sistema de policiamento comunitário mais antigo e estabelecido de melhor forma é o japonês”, adotado imediatamente após a II Guerra Mundial, antes mesmo de se tornar popular. Já Marcineiro (2009) complementa essa informação destacando a orientação para o serviço à comunidade e o tratamento proativo do crime também foi adotada pouco tempo depois, pela Malásia, Coréia, China e Cingapura, o que deu origem ao termo “Escola de Polícia Oriental” (ideologia preventiva), a qual se contrapõe à Escola Anglo-Saxônica (ideologia reativa e de controle social) e à Escola Latina (ideologia militarista). Em 1829, o Primeiro Ministro Inglês Sir Robert Peel, tendo por base a polícia francesa, criou a Real Polícia Metropolitana de Londres, tida por vários autores como a primeira organização policial moderna, estabelecendo nove princípios para regê-la, todos em sintonia com a filosofia de Polícia Comunitária (MARCINEIRO E PACHECO, 2005 apud AMORIM, 2009, p. 32). No período de 1914 a 1919, Arthur Woods, Comissário de Polícia de Nova Iorque – EUA, começou a incutir na base da Polícia e da comunidade, a percepção da importância social, da dignidade e do valor público do trabalho do policial. Mas foi a partir da década de 60, após cerca de 40 anos de “período tranquilo”, que algumas pesquisas, como a realizada em Kansas City, onde ficou constatada a ineficácia do “patrulhamento preventivo de rotina” com relação à diminuição da criminalidade, ao medo do crime, a atitude da comunidade frente à polícia e ao tempo resposta, bem como os tumultos urbanos ocorridos em bairros negros de cidades como Detroit, Newark, Los Angeles e Nova Iorque a partir de tensões entre policiais e afro-americanos, levaram algumas polícias estadunidenses a se encorajarem para a realização de algumas reformas na sua estrutura e nos seus procedimentos operacionais, buscando uma cooperação da comunidade.

primeiramente, faz-se necessário saber até onde esse policiamento é capaz de distinguir-se do policiamento tradicional. Em segundo lugar, não se pode perder de vista que a despeito de o direito de participação possibilitar que as pessoas se tornem sujeitos politicamente responsáveis, a redução ou eliminação das barreiras à participação não garantem o automático compromisso por parte dos detentores desses direitos de usá-los intensamente. É preciso que a participação não apenas seja possível ao cidadão, mas tenha significado para ele (SANTOS, 1993; ZAMARRÓN DE LEON, 2006).

A seguir será abordado o processo de pacificação das comunidades do Rio de Janeiro face às questões de participação popular.

2. PARTICIPAÇÃO POPULAR E AS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA

Direcionando o foco da análise para o Estado do Rio de Janeiro, verifica-se que as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs)⁶ foram apresentadas pelo governo estadual como uma resposta para a questão da violência no estado, em especial na sua capital, após mais de três décadas de experimentos fracassados de programas de segurança pública⁷. O projeto apareceu, portanto, como “filha de uma história de fracassos de experiências de policiamento especializado para favelas” (BURGOS et. al., 2012, p.53).

A velha estratégia de invasões policiais periódicas das comunidades – que frequentemente resultavam em confrontos armados – passou a ser substituída nas comunidades com UPP pela presença continuada de um contingente policial fixo. Inicialmente, o Governo do Estado definiu essa nova abordagem como “policiamento comunitário”. Posteriormente, contudo, ela passou a ser classificada como um “policiamento

⁶ As Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) tiveram o início de sua implantação em 2008 no Morro Santa Marta, contudo a regulamentação das mesmas apenas ocorreu em 2011, através do Decreto 42.787/11. Estas Unidades foram criadas em substituição ao Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais – GPAE que representaram, no contexto do Rio de Janeiro, as primeiras práticas de policiamento denominadas de “comunitário”.

⁷ Isso porque, ao longo da década de 1990 e nos primeiros anos do século XXI, a representação que circulava no imaginário coletivo era a de uma cidade extremamente violenta devido a uma série de acontecimentos que envolviam principalmente o conflito entre traficantes de drogas do varejo e a polícia, além de assaltos, sequestros, homicídios, dentre outras modalidades de crime que eram constantemente veiculados em diversos meios de comunicação (MACHADO DA SILVA e LEITE, 2008). Segundo Leite (2000), a imagem da cidade maravilhosa foi sendo substituída por imagens de uma cidade partida, termo utilizado pelo jornalista Zuenir Ventura (1994), em seu livro de título homônimo. A cidade analisada por Ventura seria dividida entre a área nobre, onde viveriam as classes média e abastada, na maioria dos casos identificados como as vítimas dessas ações, e as áreas de morros e favelas, onde viveriam as populações pobres, identificadas, por sua vez, como os alvos dessa violência. Como ressalta a autora: “a representação do Rio de Janeiro como uma ‘cidade partida’ terminou, contudo, por reforçar os nexos simbólicos que territorializavam a pobreza e a marginalidade nas favelas cariocas” (LEITE, 2000, p.74).

GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NA SEGURANÇA PÚBLICA: UM OLHAR SOBRE O PROJETO DE PACIFICAÇÃO DAS COMUNIDADES CARIOCAS

de proximidade” cujos objetivos centrais, segundo o discurso oficial, seriam “a) consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada e b) devolverem à população local a paz e a tranquilidade públicas, necessárias ao exercício da cidadania plena que garantam o desenvolvimento tanto social quanto econômico”.⁸

Observa-se, portanto, que o que está em consonância no discurso é o objetivo de pacificar os territórios a partir da presença cotidiana da polícia e do estabelecimento de novas relações entre os policiais e os moradores.

Seguindo o entendimento de que a segurança pública não corresponde a um problema estritamente de polícia, mas a um dever do Estado e uma responsabilidade coletiva que demandam ações complexas e articuladas entre instituições, sociedade e distintas esferas do poder público, complementarmente às UPPs, a prefeitura do Rio de Janeiro executa um programa de “gestão integrada de políticas públicas”, a UPP Social, que visa coordenar as ações do governo municipal nas áreas que recebem as novas unidades de polícia. Simultaneamente, o governo estadual administra o Programa Territórios da Paz, que tem objetivos similares aos da UPP Social. Os dois preveem a participação social e o diálogo com a sociedade civil para o desenvolvimento de suas ações, de modo que as organizações da sociedade civil são consideradas como representantes da população que é alvo da intervenção, sendo chamadas a tomar parte em conselhos, comitês ou reuniões consultivas.

Além dos programas de gestão social, existem outros programas inseridos no projeto de pacificação que visam estabelecer diálogo com a população e o Estado no contexto de execução de políticas urbanas e habitacionais, como é o caso do Plano Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais – Morar Carioca e do PAC Social vinculado ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal. Assim, fica explícita a atribuição de responsabilidades e funções a organismos estaduais e municipais, de fomentar a participação das comunidades pacificadas e de outros atores que atuem nesses territórios de forma a aumentar a coordenação e promover a interdependência mútua, visando alcançar maior eficácia e efetividade das políticas sociais voltadas para promover o desenvolvimento local e consolidar a presença estatal.

Entretanto, o que se pode observar após sete anos de vigência da política de pacificação é a falta de poder político, a frágil institucionalidade e a noção limitada de participação popular na construção destas políticas que resultaram em vazio democrático e

⁸ Art. 1º, §2º do Decreto nº 42.785/11.

GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NA SEGURANÇA PÚBLICA: UM OLHAR SOBRE O PROJETO DE PACIFICAÇÃO DAS COMUNIDADES CARIOCAS

pouca efetividade das ações promovidas, tanto na seara social, quanto na seara de segurança pública.

Assim, conforme destaca Sônia Fleury (2013), apesar do propósito de cobrir a dimensão social da política de pacificação de forma participativa e articulada com outras políticas públicas, a UPP Social e Territórios da Paz não encontram uma descentralização de poder ao nível do governo que lhes confira autoridade e recursos suficientes para responder às demandas da população local. Ao contrário, introduziu-se um modelo decisório extremamente fechado no qual a convocação à participação é frequentemente denunciada pelas lideranças locais como mera representação, incapaz de responder de forma eficiente às demandas estruturais da favela, como saúde, saneamento, moradia, trabalho e renda⁹.

O modelo atual seguido pelo governo estadual deixa claro que a aproximação entre a polícia e as comunidades pacificadas ainda é uma realidade distante em muitas áreas que receberam as novas unidades de polícia pacificadoras. Ademais, verificam-se fortes contradições entre o modelo preconizado de governança participativa e sua subordinação a um processo de militarização.

A concentração de atribuições no comandante de cada UPP é uma decorrência desse processo de militarização, que acaba tendo um poder decisivo sobre o dia a dia da comunidade - definindo o que é ou não permitido.¹⁰

Assim, o que pode ser observado é que, a despeito do discurso oficial, a pacificação das comunidades cariocas, seja no âmbito de segurança, seja no âmbito de definição de políticas públicas, foi realizada com muito pouca participação dos atores sociais afetados pelas propostas de mudança.

Apesar de não ser este o único fator¹¹, pode-se identificar nessa falta de integração entre a atuação estatal e a participação das comunidades uma relevante causa para o

⁹ Como exemplo claro dessa falta de sincronia entre as demandas das comunidades locais e os projetos implementados pelo poder público pode-se citar a construção do teleférico no Complexo do Alemão. Tendo sido fruto de investimentos advindo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), recebeu o recurso de R\$ 210 milhões oriundo dos governos federal e estadual. Pouco tempo após a sua inauguração, no dia 7 de julho de 2011, o Teleférico Alemão já era alvo de crítica dos moradores e, segundo eles, não atende às necessidades básicas de mobilidade, integração social e melhorias na qualidade de vida, como sugerido no seu projeto original, que teve como inspiração o modelo da cidade colombiana de Medellín. (Dados obtidos em <http://www.jb.com.br/rio/noticias/2013/09/29/rocinha-e-alemao-pretendem-processar-estado-por-cao-de-teleferico/>)

¹⁰ Cano; Borges e Ribeiro (2012, p.3) lembram que “a existência legal das UPPs está baseada numa estrutura normativa muito enxuta, composta apenas de alguns decretos. Nesse sentido, pode se dizer que o programa está ainda pendente de um processo de formalização e sistematização que consolide um modelo claro”. A pendência dessa formalização faz com que, ainda hoje, as decisões de como a UPP deve funcionar no cotidiano fiquem a cargo do comandante de cada unidade.

¹¹ Muitas críticas pesam sobre o programa das UPPs, dentre elas podemos destacar que os critérios utilizados pelo poder público na escolha das comunidades que receberam o projeto são, no mínimo, duvidosos, sendo Revista *Thesis Juris* – RTJ, eISSN 2317-3580, São Paulo, V. 5, N.2, pp. 329-348, Mai.-Ago. 2016

GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NA SEGURANÇA PÚBLICA: UM OLHAR SOBRE O PROJETO DE PACIFICAÇÃO DAS COMUNIDADES CARIOCAS

esgotamento do então modelo de pacificação implementado na cidade do Rio de Janeiro, o qual tem sido objeto de intensos questionamentos acerca da sua manutenção.

Reconhecida como a base fundamental da integração social, a participação ocupa uma posição alta no discurso moderno sobre desenvolvimento promovido por agências multilaterais tais como a Organização das Nações Unidas, que em 2013 publicou relatório destacando que a despeito dos países da América Latina terem conseguido avançar no desenvolvimento econômico e melhorar a distribuição de renda, no que diz respeito à segurança os elevados índices de violência, com altos custos humanos e sociais, demandam uma mudança emergencial na forma como as políticas de segurança são implementadas nestes países.

Através de dados¹² contidos no mencionado relatório é possível identificar que as experiências bem sucedidas em termos de segurança pública em países como a Colômbia, México e República Dominicana guardam como traço em comum a atuação da polícia dentro de uma lógica de policiamento comunitário, permitindo a participação intensa dos atores sociais e também a implementação de intervenções multi-setoriais, nas quais foram

perceptível a escolha da Zona Sul e região portuária como alvo da pacificação em detrimento da zona Oeste e Baixada Fluminense que são regiões notadamente marcadas por altos índices de criminalidade e pobreza. Nesse sentido, a atuação do governo estadual parece guardar uma maior preocupação em adequar a segurança pública às necessidades dos grandes eventos que a cidade do Rio de Janeiro sediou (Copa de 2014) e vai sediar (Olimpíadas de 2016). O treinamento dos policiais que são destacados para trabalhar nas UPPs também é considerado inadequado, sendo que os próprios policiais percebem a inadequação da formação recebida. Uma pesquisa do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) da Universidade Cândido Mendes, mapeou a avaliação que os próprios policiais tem do projeto UPP. Em 2010, primeiro ano da pesquisa do CESeC, 63,1% avaliavam positivamente o treinamento. Quatro anos depois esse percentual havia caído para 48,3%. As condições da sede também são cada vez mais mal avaliadas. Em 2012, 48,6% dos PMs entrevistados acreditavam que tinham boa estrutura para trabalhar; em 2014, essa proporção despencou para 31,9%.

¹² Segue a transcrição do trecho do relatório em que há o relato de experiências interessantes em países da América Latina: “*the execution of the National Neighborhood Watch Plan (PNVCC) in Colombia is based in a strategic study of each neighborhood, supporting the geo-referencing of data and allowing for informed decision-making and more targeted resource distribution (Llorente, Bulla y Castillo 2011). Building strong, long-lasting bonds between the police force and the communities or neighborhoods in which the police operate is also a promising strategy to strengthen the legitimacy of state interventions and to optimize police work in the region. The PNVCC, for example, has changed the way the police work by focusing attention on problems of social coexistence within communities, in close collaboration with local institutions and stakeholders. Likewise, the Dominican Republic’s programme Barrio Seguro (Safe Neighborhood) involved a considerable effort to improve relations between the State and society by means of social programmes directed at high-risk areas (Bobeá 2011, 396-398). This programme, which was part of the Democratic Security Plan (PSD as per its acronym in Spanish) promoted by the government of the Dominican Republic (2004- 2012), led to a substantial improvement in the population’s perception of the police force and confidence therein. Experience shows that interventions must be multi-sectoral and address both short term needs as well as the structural vulnerabilities that lie behind crime and violence. The Todos Somos Juárez (We are all Juárez) programme, established in 2010 by the federal government of Mexico and the state government of Chihuahua, adopted a multi-sector approach to comprehensively address the persistent social and economic risks associated with vulnerability and insecurity. The strategy focused on six basic sectors: public security, economic growth, employment, health, education and social development (Dudley 2013).*” (REGIONAL HUMAN DEVELOPMENT REPORT, 2013, p.13)

GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NA SEGURANÇA PÚBLICA: UM OLHAR SOBRE O PROJETO DE PACIFICAÇÃO DAS COMUNIDADES CARIOCAS

priorizados a resolução de problemas sociais e econômicos das áreas mais afetadas pela criminalidade.

Já no Rio de Janeiro, é inegável que nos últimos anos, a expansão da implantação das UPPs não ocorreu em consonância com a expansão das UPPs sociais e, tampouco, foi alcançado o ideal de policiamento comunitário integrado com as demandas dos atores locais.

Até meados de 2011, o suposto sucesso desse modelo, consubstanciado principalmente pela queda nas taxas de homicídios dentro e perto das comunidades, bem como a saída dos donos do tráfico das comunidades pacificadas, parecia indicar que a solução para os graves problemas de segurança que afetavam a cidade do Rio de Janeiro tinha sido encontrada.

A partir de 2012 o crime organizado começou a dar sinais de reorganização e começou a oferecer resistência às ações de pacificação promovidas pela polícia. De igual forma, relatos de moradores sobre abusos policiais evidenciavam que as UPPs estavam se distanciando cada vez mais do modelo de polícia comunitária proposto.

Entre 2014 e 2015 a instabilidade se agravou com a intensificação de tiroteios e confrontos no Alemão, além de problemas na Rocinha e dos desafios do processo de pacificação do Complexo da Maré.

Neste período a violência se alastrou, afetando os policiais que trabalham nas áreas pacificadas¹³, mas principalmente a população que vive nas comunidades supostamente pacificadas e são obrigadas a conviver com reiterados embates entre traficantes e policiais que a cada dia fazem mais vítimas das chamadas “balas perdidas”. Estima-se que desde janeiro de 2015, ao menos 40 pessoas entre policiais, traficantes e inocentes foram mortos por balas perdidas em meio ao fogo cruzado.¹⁴

Recentemente as denúncias de corrupção e abuso policial têm crescido substancialmente¹⁵ e, ao mesmo tempo, a postura dos grupos armados que controlam a venda

¹³ Conforme dados apurados pela própria polícia civil e militar, entre janeiro de 2014 e julho de 2015, estima-se que houve a morte de 1 policial a cada 40 dias. No mesmo período há o registro de 140 policiais feridos, o que significa a média de um PM ferido a cada quatro dias. Essa situação levanta sérias dúvidas sobre a estabilidade do projeto de pacificação, em especial no conjunto das comunidades que integram o complexo do Alemão, aonde foram registradas 53% destas mortes de policiais. (Dados disponíveis em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/07/um-policial-morre-cada-40-dias-em-UPPs-do-rio-desde-2014.html>)

¹⁴ No meio desta crescente onda de violência, há muitos casos que chocam e entre eles está a morte do garoto Eduardo de Jesus Ferreira, de 10 anos, que estava sentando na porta da sua casa no Complexo do Alemão quando um agente lhe acertou um tiro na cabeça. (Dados disponíveis em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/08/politica/1428518250_338716.html).

¹⁵ Nesse sentido vale destacar alguns relatos de abusos evidenciados por um Relatório produzido pelo Instituto de Defesa de Direitos Humanos – IDDH no ano de 2012: “As denúncias de violação são várias e vão desde relatos de tortura até prisões ilegais (a maioria baseada no desacato e abuso de autoridade). Há casos de adolescentes e jovens agredidos por policiais militares por estarem cantando funk em grupo; casos de jovens
Revista *Thesis Juris* – RTJ, eISSN 2317-3580, São Paulo, V. 5, N.2, pp. 329-348, Mai.-Ago. 2016

GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NA SEGURANÇA PÚBLICA: UM OLHAR SOBRE O PROJETO DE PACIFICAÇÃO DAS COMUNIDADES CARIOCAS

de droga nas favelas são mais destemida¹⁶, mostrando que os traficantes estão cada vez mais descrentes com relação ao poder efetivo dessa nova forma de policiamento. Pesquisas recentes também apontam uma clara descrença por parte não apenas da população das comunidades, mas também dos próprios policiais, quanto ao sucesso do atual modelo de pacificação.¹⁷

Todas essas questões ajudam a corroborar o fato de que a UPP, enquanto projeto geral tem perdido não apenas legitimidade, mas sua própria “estabilidade”¹⁸ parece estar em jogo. Apesar de o discurso oficial do governo do estado e da prefeitura desde a implantação do projeto de pacificação ter sido pautado pela negativa do reconhecimento das críticas que vinham sendo tecidas ao modelo implementado, recentemente em 2015 tal postura aparenta sinais de mudanças.

agredidos pelo fato de estarem na rua durante a madrugada; além de casos de violação do direito básico ao acesso à cultura”.

¹⁶ A partir de 2012 o tráfico começou a dar sinais de resistência à implantação das UPPs, sendo que a partir de 2014 os ataques dos criminosos se tornaram cada vez mais comuns e violentos. Segundo reportagem da Agência Brasil (28/12/2014): “O ano de 2014 foi marcado pelo grande número de ataques a bases e a policiais das unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Rio de Janeiro. Se, em todo o ano de 2013, três policiais militares foram mortos em áreas ocupadas por UPPs, entre janeiro e novembro deste ano, esse número subiu para oito. Muitos policiais também foram feridos nessas áreas. Além disso, houve vários ataques a sedes de UPP. Em um dos episódios mais recentes, a base da unidade no Morro dos Macacos, na zona norte da cidade, foi atacada a tiros por criminosos. Um policial militar foi atingido nas pernas e nas costas. Além do aumento no número de ataques contra as bases e carros da polícia, os tiroteios tornaram-se mais intensos nessas áreas. A consequência foi que houve mais pessoas atingidas acidentalmente pelos tiros.

¹⁷ Segundo pesquisa do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), da Universidade Cândido Mendes, justamente por causa do crescimento do número de confrontos, acreditam os pesquisadores, há uma queda da avaliação positiva dessa política de segurança: em 2012, 60,2% dos entrevistados fizeram avaliação positiva da iniciativa; em 2014 esse percentual caiu para 41,3%. O levantamento foi realizado em 2014 e entrevistou 2.002 cabos e soldados em 36 UPPs do Rio. Constatou crescimento da hostilidade dos moradores em relação aos agentes, afetando diretamente o policiamento nas favelas. Quase 56% dos policiais reclamam de ter sido alvos de objetos atirados contra eles por pessoas das favelas e 66%, ter recebido xingamentos.

¹⁸ Com relação a esta crise de estabilidade vivenciada pelas UPPs, cumpre destacar o papel que o desaparecimento do morador da Rocinha, Amarildo de Souza, desempenhou para o acirramento das críticas ao modelo até então seguido pelo governo estadual. Amarildo desapareceu depois de ser levado por policiais da UPP para prestar depoimento em julho de 2015. Apesar do corpo de Amarildo não ter sido encontrado, há fortes indícios de que policiais torturam e mataram o morador da Rocinha. Este caso gerou uma grande comoção nacional. O questionamento “Cadê Amarildo?” virou uma das principais bandeiras das manifestações que tomaram conta das ruas da cidade. A grande repercussão do caso levou o governo estadual a tentar apaziguar a crise. Assim, em 6 de setembro de 2013, a Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP) anunciou a troca de comando de 25 das 34 UPPs. A justificativa oficial para a mudança foi de que “a decisão das mudanças no comando das UPPs surgiu a partir de uma análise feita pelo coordenador-geral das UPPs, Coronel Frederico Caldas, que durante o primeiro mês da gestão identificou a necessidade de ‘oxigenação’ do programa UPP”. Contudo, a simples análise do lapso temporal entre os dois acontecimentos parece indicar que se tratou de uma tentativa de dar uma resposta às inúmeras críticas que as UPPs estavam enfrentando, especialmente após restar comprovado que o comandante da UPP da Rocinha estava envolvido na morte de Amarildo.

3. CRIAÇÃO DA COMISSÃO EXECUTIVA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE PACIFICAÇÃO: MUDANÇAS À VISTA?

A resposta ao problema da segurança na cidade do Rio de Janeiro teve como alicerce principal a criação do programa de pacificação, implementado através da instalação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) em comunidades marcadas pela dominação de criminosos e longos períodos de ausência do poder público.

Após sete anos de existência, verifica-se na atualidade o rompimento do consenso relativo em grande parte da população¹⁹, da mídia²⁰ e até mesmo de alguns estudiosos²¹ de que as UPPs sejam a melhor política de segurança instituída nas últimas décadas.

No dia 6 de fevereiro de 2015, o governo do Estado do Rio publicou o Decreto 45.146/15 estabelecendo um programa encarregado de garantir a institucionalização e o impacto das políticas de pacificação. O decreto oficialmente cria a Comissão Executiva de Monitoramento e Avaliação da Política de Pacificação (CEMAPP) um corpo técnico responsável pela implementação das políticas públicas no interior dos territórios controlados pelas UPPs. O objetivo principal da comissão é encorajar o diálogo entre a sociedade civil e as diferentes secretarias governamentais como as de educação e prevenção de consumo de drogas, cultura, esporte, saúde, habitação, serviços sociais e direitos humanos. Com isso pretende-se fortalecer os programas sociais dentro das comunidades.

¹⁹ O entusiasmo principal partiu daqueles que moravam fora das comunidades e enxergavam na pacificação uma saída para a violência que assolava o “asfalto”. Essa ideia pode ser complementada ainda com a aceitação que tem sido evidenciada e amplamente divulgada por pesquisas de opinião em diferentes meios de comunicação acerca da aprovação, em diferentes segmentos da sociedade, dessa experiência de policiamento. Se até poucos anos antes o Rio de Janeiro figurava nos jornais de grande circulação como um lugar perigoso, onde a qualquer momento ações violentas poderiam ocorrer, após a “pacificação” as notícias revelavam uma cidade que estaria no caminho da “paz”. Até mesmo os membros das comunidades foram contagiados com a expectativa de que o projeto de pacificação pudesse garantir além da paz a melhoria dos indicadores sociais e econômicos destas comunidades.

²⁰ O projeto teve um forte social e político, com ampla cobertura por parte dos meios de comunicação, em geral bastante positiva, e suscitou um grande interesse não apenas local, mas também nacional e internacionalmente (Cano; Borges; Ribeiro, 2012). Burgos; Pereira; Cavalcanti; Brum; Amoroso (2012) sugerem que este apoio que as UPPs vem recebendo da grande mídia não deve ser entendido apenas como um reflexo “espontâneo” do êxito e visibilidade do programa, mas, antes, como peça-chave da sua própria montagem

²¹ Até 2012 diversos autores apontavam como as UPPs vinham sendo tratadas como um projeto de amplo sucesso. Burgos; Pereira; Cavalcanti; Brum e Amoroso (2012, p.2), por exemplo, afirmavam que “após mais de três décadas de experimentos fracassados de programas de segurança pública no Rio de Janeiro, as Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs têm sido tratadas como uma resposta bem-sucedida para a questão da violência nesse estado, em especial na sua capital”. Barbosa ia além dizendo que era possível “elevar o tom e dizer que, desde a reforma urbana e sanitária do prefeito Pereira Passos (com o “bota-abaixo” dos cortiços e moradias pobres no centro da cidade, no início do século XX) e a remoção das favelas durante os anos 1960 e 1970, são poucas as ações governamentais que tiveram tanto impacto na vida dos moradores da cidade.” (BARBOSA, 2012, p. 257)

GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NA SEGURANÇA PÚBLICA: UM OLHAR SOBRE O PROJETO DE PACIFICAÇÃO DAS COMUNIDADES CARIOCAS

O Morro do São João, localizado na Zona Norte, é a primeira comunidade a receber um programa de ações sociais e serviços públicos promovidos pelo CEMAPP. Conforme o estabelecido pelo decreto, os oficiais da UPP de São João participaram de um curso de treinamento com o Comando de Operações Especiais (COE), um braço da Polícia Militar. Os treinamentos cobrem técnicas de batidas e revistas, busca de armas, policiamento de proximidade, direitos humanos e mediação de conflitos. No dia 30 de março de 2015, a comissão visitou a comunidade para saber sobre as principais demandas dos moradores e realizar uma primeira avaliação dos investimentos a serem priorizados.

Diante deste contexto, a Comissão Executiva de Monitoramento e Avaliação da Política de Pacificação (CEMAPP) emerge no meio da crise de segurança no Rio de Janeiro, como uma tentativa do poder público garantir aos seus cidadãos um acesso democrático e igualitário aos direitos humanos. Neste contexto, existem dois resultados possíveis. Ou a CEMAPP poderá vir verdadeiramente a construir plataformas para a colaboração entre cidadãos e governo restaurando a confiança no Estado e gradualmente aliviando a crise, ou poderá seguir o caminho das falidas tentativas prévias que parecem ter boas intenções, mas que no fim naufragam devido à falta de participação autêntica e vontade política.

Neste sentido, surge o interesse em saber se tal Comissão logrará êxito em promover a passagem de um modelo reativo, desintegrado e com baixos níveis de confiança por parte das comunidades pacificadas para um modelo essencialmente preventivo, sistêmico e que promova a população como ator central das políticas públicas.

CONCLUSÃO

As políticas de segurança pública adotadas no Brasil, em geral, são elaboradas por especialistas que, muitas vezes, por não conhecerem aspectos importantes das comunidades-alvo, criam políticas generalistas, que não consideram as especificidades locais. Nesse sentido, uma suposta ‘razão técnica’ presume qual é a melhor solução para um dado problema social (SOUZA, 2010, p.113/114).

A ausência ou o incipiente diálogo institucional de caráter aberto no federalismo brasileiro nas matérias associadas à segurança pública com a sociedade civil acaba por afetar a modelagem de uma segurança cidadã fundada na justiça, principalmente nas situações em que as ações vocacionadas a aproximação não atentam adequadamente para questões de legitimidade democrática e de respeito aos limites e possibilidades das ferramentas disponíveis nesta mútua

GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NA SEGURANÇA PÚBLICA: UM OLHAR SOBRE O PROJETO DE PACIFICAÇÃO DAS COMUNIDADES CARIOCAS

aproximação. Também pode conduzir a desgastes desnecessários entre sociedade e Estado devido às discussões intermináveis sobre responsabilização mútua pelas falhas na aproximação.

A adoção dos princípios da governança participativa na seara da segurança pública aparenta ser um caminho interessante na busca de uma gestão mais eficiente desse grave problema que assola a sociedade brasileira.

Analisando essa questão à luz da realidade das comunidades cariocas, é notório que a maioria dos setores socialmente periféricos carece de participação real na transformação de seu mundo e na superação das condições que afetam sua vida cotidiana.

Dessa maneira, podemos afirmar que o desafio contemporâneo dos governos locais, e em especial do governo do Rio de Janeiro é superar um paradigma meramente reativo de atuação sobre a violência e o crime, possibilitando a construção de marcos propícios para o intercâmbio e a geração de acordos e denominadores comuns entre os atores do espaço local.

Neste sentido, a Comissão Executiva de Monitoramento e Avaliação da Política de Pacificação (CEMAPP) pode ser um interessante mecanismo para propiciar importantes alterações na estruturação da política de segurança pública no Rio de Janeiro.

É certo que diante do pouco tempo de implementação desta Comissão, torna-se difícil analisar de pronto se esta iniciativa do governo carioca conseguirá, de fato, romper com o modelo de segurança pública até então implementado no Estado. No entanto, o fato do Poder Público tentar ampliar a participação dos atores sociais na definição de alguns pilares da segurança pública, principalmente nas comunidades, já é, inegavelmente, uma mudança de comportamento salutar e que evidencia a necessidade de ampliação dos debates acerca desta questão.

REFERÊNCIAS

ABDALA, Vitor. Ano de 2014 foi marcado por ataques a bases de UPPs no Rio. Agência Brasil. 28 dez. 2014. Disponível em: < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-12/retrospectiva-2014-ano-foi-marcado-por-ataques-bases-de-UPPs-no-rio>>. Acesso em 10 jan. 2016.

AMORIM, Jorge Schorne de. **Sistema Nacional de Segurança Pública**. Palhoça, 2009. Livro didático do Curso de Especialização em Polícia Comunitária da Unisul Virtual.

AMORIM, Maria Stella. Cidadania e jurisdição de direitos nos Juizados Especiais Criminais. In: AMORIM, Maria Stella; LIMA, Kant De Roberto; BURGOS, Marcelo Baumann (orgs.).

Juizados Especiais Criminais, sistema judicial e sociedade no Brasil: ensaios interdisciplinares. Niterói: Intertexto, 2003, pp. 205-229.

BARBOSA, Antonio Rafael. Considerações introdutórias sobre territorialidade e mercado na conformação das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 6, p. 256-265, 2012.

BETIM, Felipe. Pacificação das favelas do Rio é posta à prova a 15 meses das Olimpíadas. *El País Brasil*. 8 abr. 2015. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/08/politica/1428518250_338716.html>. Acesso em 9 nov. 2015.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Levantamento de Governança de Segurança Pública – iGovSeg 2013: sumário executivo — Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública, 2014.

BORGES, Doriam. As estatísticas de violência e a “profecia autocumprida do medo”. In: **Política de Segurança:** os desafios de uma reforma. As estatísticas de violência e a “profecia autocumprida do medo” e a (re) estruturação da segurança pública no Brasil. Guaracy Mingardi (Org.). Fundação Perseu Abramo, abril 2014. Disponível em <<http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/fpa-comunica-politicaseguranca-08.pdf>> Acesso em 11 nov. 2015.

BULHÕES, M. G. P. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador no Rio Grande do Sul/Brasil: avanços e limites na participação de atores governamentais e não governamentais. In: MILANI, C; ARTURI, C. & SOLINÍS, G. (Orgs.) **Democracia e governança mundial;** que regulações para o século XXI? Porto Alegre: UFRGS, UNESCO, 2002.

BURGOS, Marcelo; PEREIRA, Luiz Fernando Almeida; CAVALCANTI, Mariana; BRUM, Mario; AMOROSO, Mauro 2012 O efeito UPP na percepção dos moradores das favelas. **Desigualdade & Diversidade (PUCRJ)**, v. 11, p. 49-97.

CARVALHO, A. I. Conselhos de saúde, participação social e reforma do Estado. **Ciência e Saúde Coletiva**, 3(1): 23-25, 1998.

CANO, Ignacio ; BORGES, Doriam ; RIBEIRO, Eduardo. **Os Donos do Morro:** Uma análise exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro. 1. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2012.

COELHO, Henrique. Um policial morre a cada 40 dias em UPPs do Rio desde 2014. *Site G1*. 09 set. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/07/um-policial-morre-cada-40-dias-em-UPPs-do-rio-desde-2014.html>. Acesso em 15 nov. 2015.

COLETIVO DE ESTUDOS SOBRE VIOLÊNCIA E SOCIABILIDADE (CEVIS). Virtudes e Limites das UPPs: uma avaliação socioantropologica. Projeto de Pesquisa. Rio de Janeiro, Edital FAPERJ N0 04/20. Programa PRIORIDADE RIO – Apoio ao estudo de temas prioritários para o Governo do Estado do Rio de Janeiro. 2010

GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NA SEGURANÇA PÚBLICA: UM OLHAR SOBRE O PROJETO DE PACIFICAÇÃO DAS COMUNIDADES CARIOCAS

CORRÊA, Roberta de Mello. Conselhos Comunitários de Segurança: dilemas e desafios para o exercício da cidadania na cidade do Rio de Janeiro. **Cadernos de Segurança Pública**. Rio de Janeiro: ISP, ano 2, n. 1, ago. 2010, p. 41-48.

CÔRTEZ, S. M. V. Conselhos municipais de saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação. **Ciência e Saúde Coletiva**, 3(1): 5-17, 1998.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FIGUEIREDO, Isabel Seixas de; NEME, Cristina; LIMA, Cristiane do Socorro Loureiro (Orgs.). Políticas públicas: análise e diagnósticos. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), **Coleção Pensando a Segurança Pública**; v. 3, 2013. Diagnóstico dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública e de Direitos Humanos.

FREITAS, Cláudia. Rocinha e Alemão pretendem processar o Estado por causa de Teleférico. *Jornal do Brasil*. 29 set. 2013. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2013/09/29/rocinha-e-alemao-pretendem-processar-estado-por-causa-de-teleferico/>>. Acesso em 10 dez. 2015.

GRINDLE, M. S. & THOMAS, J. W. **Public Choices and Policy Change: the political economy of reform in developing countries**. London: The Johns Hopkins University Press, 1991.

LEITE, Márcia. Violência, risco e sociabilidade nas margens da cidade: percepções e formas de ação de moradores de favelas cariocas, In: MACHADO DA SILVA, L. A. (Org.) **Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 2008

_____. Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. In: **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo v. 6, n. 2, Ago/Set 2000, pp. 374-389.

LYRA, Rubens Pinto. As conferências de Segurança Pública: da participação autônoma à tutelada. **Revista de Ciências Sociais**. n. 37, Out. 2012, p. 317-334.

MIDGLEY, J. **Community Participation, Social Development and state**. London: Methuen, 1986.

MOTA, Fábio Reis. Dilemas de uma cidadania à brasileira – dimensão da consideração na promoção de humanos direitos. In: **Secretaria de Estado de Direitos Humanos. Direitos negados: questões para uma política de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Centro de Documentação e Pesquisa da Secretaria de Estado de Direitos Humanos do Rio de Janeiro: Booklink, 2004, 160 p.

RAICHELES, R. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 2000.

Regional Human Development Report 2013-2014 CITIZEN SECURITY WITH A HUMAN FACE: Evidence and Proposals for Latin America. United Nations Development Programme. New York: 2013. Disponível em: <www.latinamerica.undp.org>. Acesso em 10 nov. 2015.

GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NA SEGURANÇA PÚBLICA: UM OLHAR SOBRE O PROJETO DE PACIFICAÇÃO DAS COMUNIDADES CARIOCAS

SÁ E SILVA, Fábio; DEBONI, Fábio. **Participação Social e Governança democrática na Segurança Pública**: possibilidades para a atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública. Texto para discussão. Brasília, IPEA, n. 1714, fev. 2012.

SASTRE, Marta Gutiérrez. **La participación em los servicios públicos de bienestar**: un análisis del poder de los usuarios em el ámbito de la salud, la educación e los servicios sociales. Madrid: Consejo Económico y Social, 2005.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SILVA, Ari de Abreu. **A predação do social**. Niterói: EDUFF, 1997, 306 p.

SILVA, Carla Eichler de Almeida. **Participação comunitária em nível local**: a experiência dos conselhos comunitários de segurança pública, 2005, 104 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) UFF. Niterói.

SIRVENT, Maria Teresa. **Educação Comunitária**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Policamento comunitário**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.

_____. **Policamento Comunitário**: Questões e Práticas Através do Mundo; tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. 1ª ed. São Paulo: EDUSP, 2006. (Série Polícia e Sociedade; n.º 6 / Organização: Nancy Cardia).

SOUZA E SILVA, Jailson. **As Unidades de Polícia Pacificadora e os novos desafios para as favelas cariocas**. Seminário Aspectos Humanos da Favela Carioca. Rio de Janeiro, Laboratório de Etnografia Metropolitana (Le Metro)-IFCS-UFRJ. 2010.

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

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza. Os conselhos comunitários de segurança no Rio de Janeiro. Comum (**publicação das Faculdades Integradas Hélio Alonso**), v.11, nº 26, janeiro/junho 2006.

TRAJANO, J., RODRIGUES, A. & LÁZARO, M. Conselhos de Segurança Pública no Brasil: Notas provisórias de um campo a ser explorado. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo v. 8, n. 2, 110-137, Ago/Set 2014.

UGALDE, A. Ideological dimensions of community participation in Latin America health programs. **Social Science and Medicine**, 1: 41-53, 1985.

VALLA, V. V. Comentários a “Conselhos Municipais de Saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação”. **Ciência e Saúde Coletiva**, 3(1): 31-32, 1998.

GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NA SEGURANÇA PÚBLICA: UM OLHAR SOBRE O PROJETO DE PACIFICAÇÃO DAS COMUNIDADES CARIOCAS

VALLADARES, L. P. **A invenção da favela**: do mito de origem a favela. Rio de Janeiro: FGV, 2005, 204 p.

VENTURA, Zuenir. **Cidade Partida**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

ZAMARRÓN DE LEON, Eduardo. **Modelos de democracia**: los alcances del impulso participativo. México: Instituto Mora: Instituto Electoral de Querétaro, 2006.