Relatórios

VIVARIO

Ano 1 • Nº 1 • janeiro-março de 2015

ISSN 2446-9475

VIVARIO

Foto: WaAlter Mesquita

Relatórios Viva Rio

É uma publicação de conteúdo variado, voltada para a divulgação de reflexões e análises técnicas, sobretudo em políticas públicas produzidas por coordenadores, gestores de projetos e especialistas nos temas relacionados aos campos de ação do Viva Rio.

Nos Relatórios Viva Rio publicaremos pesquisas, relatórios e análises orientadas por questões atuais em temáticas relacionadas a direitos humanos, segurança pública, saúde, educação e inclusão social.

VIVARIO

EXPEDIENTE

Conselho Editorial
Ana Schneider
Carlos Costa
Carlos Fernandes
Francisco Araujo
Francisco Potiguara
Marília Rocha
Silvio Maffei
Tião Santos
Ubiratan Ângelo

Editor Chefe
Ronaldo Lapa

Editores Executivos
Fabiano Monteiro
Jonas Araujo
Sandro Costa

Tradução
Larissa Harari

Projeto Gráfico
Carollina Bulcão

Revisão
Carolina Landi
Celina Cortes
Tiago Velasco

Fotos
Amaury Alves
Paulo Barros
Tamiris Barcellos
Vitor Madeira
Walter Mesquita

VIVA RIO

Diretor Executivo
Rúbem César Fernandes

Vice-Diretora Executiva
Caroline Caçador

Rua do Russel, 76 - Glória
Rio de Janeiro - RJ
CEP: 22210-010
Tel.: (21) 2555-3750
Fax: (21) 2555-3763

facebook.com/ongvivario

twitter@viva_rio

Apresentação

O Viva Rio sempre se posicionou de forma crítica à violência, identificado como uma instituição que atua em espaços historicamente desassistidos, promovendo a interlocução com as instituições do Estado, em especial com as Forças de Segurança, e formula parcerias entre comunidades vítimas de diversas formas de agressão.

A proposta da publicação Cadernos Viva Rio é fomentar o debate em diversos segmentos da sociedade sobre temas da atualidade que exijam uma reflexão mais profunda sobre a garantia dos direitos dos grupos mais vulneráveis, a defesa da democracia, a valorização da vida e os caminhos para a sedimentação de uma cultura de paz, no Brasil e no mundo.

Nesta primeira edição, abordamos as diversas iniciativas de prevenção à violência, sobretudo através da atuação dos gestores e operadores de segurança pública a partir de uma lógica pró-ativa, aliada à articulação comunitária e às iniciativas de inclusão e redução de danos.

O norte das discussões desenvolvidas nesta edição é o relato de experiências concretas (e seus desafios e limites) de redução da letalidade, de forma a catalizar forças cooperativas, que passam por lideranças locais e pelos operadores das redes de proteção social.

Dedicamos este número da Revista à memória de Pablo Dreyfus pelo incansável trabalho dedicado à luta por uma sociedade mais justa e menos violenta.

Índice

Estratégias de policiamento, inclusão social e enfrentamento da violência
As experiências do Rio de Janeiro, Salvador, Curitiba e Cidade do Panamá em perspectiva comparada

Pág 8

Relatório de experiências de enfrentamento da violência em perspectiva comparada
Os casos de Rio de Janeiro, Salvador, Curitiba e Cidade do Panamá

Acesso ao relatório
http://www.bit.ly/1IJZNFF

Experiências vividas
Uma descrição de uma política pública a partir da realização dos Cursos de Qualificação para Guarda Municipal

Pág 30

Articulação Comunitária e Mediação de Conflitos
A experiência do Viva Rio como Estudo de Caso

Pág 50

Do Cinema Novo às comunidades cariocas
Memórias de Zelito Viana

Pág 60

Fabiano Dias Monteiro

Bacharel em Ciências Sociais, possui Mestrado em Sociologia (pelo PPGSA/UFRJ), onde concluiu o curso de Doutorado em Antropologia Cultural em 2010. Foi bolsista PDR da Fundação Carlos Chagas de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro (FAPERJ) entre 2011-2014. Atua como gestor de projetos sociais e pesquisador nas áreas de Segurança Pública, Relações Raciais, Educação e Juventude.

Jonas Pereira Araujo

Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Foi bolsista PIBIC do Laboratório de Análise da Violência (LAV-UERJ). Desde 2011 trabalha no Viva Rio como pesquisador e assistente de coordenação de cursos para policiais atuantes em UPP.

Sandro Costa Santos

Capitão Reformado da PMERJ, bacharel em direito pela Universidade Federal Fluminense, especializado em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Estácio de Sá. Foi comandante da Guarda Municipal e Subsecretário Municipal de Segurança Pública de São Gonçalo/RJ. Desde 2010 no Viva Rio na área de Segurança Humana.

Estratégias de policiamento, inclusão social e enfrentamento da violência ***As experiências do Rio de Janeiro, Salvador, Curitiba e Cidade do Panamá em perspectiva comparada[1]***

Fabiano Dias Monteiro, Jonas Pereira Araujo e Sandro Costa Santos

Resumo

O presente artigo tem como objetivo realizar uma abordagem comparativa de iniciativas de prevenção da violência e enfrentamento da criminalidade em quatro cidades da América Latina, sendo: Rio de Janeiro, Salvador, Curitiba e Cidade do Panamá.

Resultado de uma pesquisa financiada pelo Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), com a perspectiva de fazer o mapeamento e o delineamento de tecnologias sociais no campo da segurança humana, o presente paper apresenta um conjunto de contrastes e pontos de contato entre políticas ou estratégias de policiamento e inclusão social de jovens, sobretudo daqueles em situação de vulnerabilidade.

Palavras-chave: violência urbana; criminalidade; inclusão social; juventude; policiamento de proximidade.

Abstract

The present article has the goal to develop a comparative analysis of initiatives concerning violence deterrence and crime prevention in four cities in Latin America: Rio de Janeiro, Salvador, Curitiba and Panama City.

As a conclusion of the research of social technology in the field of social security, financed by the Development Bank of Latin America (CAF), this article highlights the differences and converging points between politics or strategies of policing and social inclusion for youth, mainly youth in vulnerable situations.

Key words: *urban violence; criminality; social inclusion; youth; community policing.*

Comunidade da periferia de Curitiba | Foto: Acervo Viva Rio

[1]O Relatório de Experiências de enfrentamento da violência em perspectiva comparada: os casos do Rio de Janeiro, Salvador, Curitiba e Cidade do Panamá encontra-se disponível: www.vivario.org.br/cadernos-viva-rio

Introdução

O trabalho em tela visa delinear aspectos comparativos de iniciativas de enfrentamento da violência em quatro cidades da América Latina (três no Brasil e uma no Panamá). O traço que une estes quatro objetos está na adoção comum de um método específico de enfrentamento da violência, baseado na ocupação permanente, por parte da polícia, de territórios ditos (ou tidos) marcados por níveis preocupantes de criminalidade violenta.

Operando há mais de vinte anos no combate à violência urbana e em defesa da sedimentação da cultura de paz em regiões violentas do Rio de Janeiro, a ONG Viva Rio, em parceria e com financiamento do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), foi encarregada de realizar uma sistematização de suas ações práticas, incluindo suas atividades no campo da segurança pública em cooperação com a Polícia Militar do Rio de Janeiro.

Enquanto pesquisadores da área de Segurança Humana do Viva Rio, e coordenadores deste projeto de sistematização, travamos contato com essa temática e com essas experiências movidos por tais propósitos. Mais do que um objeto de pesquisa (no sentido mais ortodoxo que este termo possa adquirir), esta empreitada postou-se defronte a nós como alvo de uma futura "intervenção".

Nesse sentido, foram entrevistados operadores de segurança pública e gestores das áreas de segurança e desenvolvimento social nas quatro cidades (Rio, Curitiba, Salvador e Cidade do Panamá), além de lideranças comunitárias e jovens incorporados a projetos sociais. Na oportunidade, foram realizadas cerca de 20 entrevistas semiestruturadas, com duração variada (de meia hora a três horas), seguindo o roteiro de questões, como ideais de policiamento comunitário, estratégias de aproximação polícia/sociedade e prevenção da violência através da inclusão social dos jovens vulneráveis.

O presente paper pretende focar alguns aspectos essenciais da replicação da experiência do Rio de Janeiro em três outras cidades, a saber: Curitiba (PR), Salvador (BA) e Cidade do Panamá, capital da República do Panamá.

Os aspectos levados em consideração neste artigo dizem respeito à estruturação e à operacionalização destas estratégias de "pacificação"[2] e atinam mais a um recurso metodológico de construção de "tipos ideais" (WEBER, 1994) do que a estruturas observadas empiricamente em cada uma destas experiências, classificadas tal como se apresentam neste trabalho.

Assim, consideraremos temas transversais às quatro experiências os seguintes tópicos: (1) ocupação territorial e estruturação do policiamento de proximidade; (2) participação comunitária nos assuntos de segurança pública e estratégias de aproximação entre polícia e comunidade; e (3) mecanismos de inclusão da juventude e prevenção da violência.

As questões inerentes à ocupação territorial, assim como à concepção dos modelos de policiamento de proximidade, se apresentam como uma espécie de "ossatura" de todo o projeto. Abordamos nestes tópicos, mais detidamente, as diretrizes e metas de cada uma das experiências, em perspectiva comparada, observando, contudo, ainda que brevemente, os contextos históricos e políticos que viabilizaram cada um dos "processos de pacificação".

O tema "participação comunitária nos assuntos de segurança pública e estratégias de aproximação entre polícia e comunidade" talvez seja aquele em que possamos nos dar conta, com maior clareza, de toda a diversificação no processo de replicação (ou adaptação) de processos de pacificação ou inspirados nas UPPs do Rio de Janeiro. Esse tema ilustrou, particularmente, o quanto os contextos locais e as especificidades políticas, sociais, culturais e econômicas condicionam a adaptação de uma política pública[3] de uma região para outra.

Por fim, trataremos da questão da inclusão social da juventude como estratégia de prevenção da violência, a saber, um discurso recorrentemente reproduzido pela mídia e pelos operadores do campo político no Rio de Janeiro e também encontrado nas outras três cidades onde estivemos. Mais uma vez temos uma amplitude considerável entre os chamados projetos de inclusão da juventude, sendo marcantes as diferenças encontradas entre o caso brasileiro (sobretudo no Rio de Janeiro) e o caso panamenho.

Encerrando esta sessão introdutória, vale reforçar que o intuito deste trabalho não foi realizar uma comparação, no sentido de como o método vem sendo empregado em disciplinas como a sociologia e a antropologia, sobretudo em seus estudos urbanos (DAMATTA, 2000; VELHO, 1987), mas uma sistematização que tem como finalidade perscrutar o potencial de determinadas políticas de segurança para a aplicação em contextos variados.

(1) Ocupação territorial e estruturação do policiamento de proximidade[4]

Um discurso retomado recorrentemente pelas autoridades do Rio de Janeiro, na defesa da instalação das chamadas UPPs, é o da necessidade premente de recuperação do controle, pelo Estado, de áreas dominadas (o termo "influenciadas" parece mais adequado para os autores) pelo tráfico de drogas.

A discussão sobre "ausência do Estado" se operacionalizaria pela seguinte lógica:

1. O Estado não foi capaz de promover o desenvolvimento social em diversas regiões da cidade;

2. Essas regiões teriam se tornado extremamente violentas, sendo a entrada no mundo do crime um recurso "possível", sobretudo para os jovens lá residentes;

3. A violência teria afastado e/ou dificultado os serviços públicos básicos e os investimentos da iniciativa privada; Ergo...

4. Para reativar esses serviços e tais investimentos, seria necessário combater fortemente os traficantes armados presentes nas favelas, principal fonte geradora da violência.

Com a contribuição da socióloga Vera Telles, no artigo As dobras do legal e do ilegal, em que procura demonstrar, a partir da descrição de cenários da cidade de São Paulo, como operações do cotidiano consideradas formais (comércio e produção de produtos), informais (comércio informal) e ilegais (tráfico de drogas, por ex.) entrelaçam-se numa complexa teia de definições de espaços e de poderes, em que se fazem presentes forças como o poder repressivo do Estado, a ação de trabalhadores mal remunerados que oscilam entre o mundo formal, o informal, o ilícito e o crime propriamente dito.

Nesse sentido, o trabalho em tela procurará se distanciar do discurso que apela para a dicotomia presença/ausência do Estado para tentar criar perspectivas sobre os processos

[2]Ainda que o tema "pacificação" hoje tenha alcançado certa notoriedade no debate político e na mídia devotada ao tema da Segurança Pública no Rio de Janeiro, é preciso fazer um alerta para os leitores, sobretudo, àqueles residentes em outras regiões. Embora o termo sugira ausência de conflitos, devemos frisar que trabalhamos com a ideia de que os conflitos fazem parte do jogo social e que não devem ser considerados como uma entidade sui generis deste. Assim, ao nos referirmos à pacificação, falamos de uma estratégia adotada por alguns governantes (governos), geralmente na esfera local, através de seus agentes especializados de segurança e de seus aparelhos de justiça criminal destinados à redução da criminalidade violenta em áreas tidas como críticas, vitimadas, sobretudo, pela ação de traficantes de drogas e de pandillas, no caso específico do Panamá. Para aprofundamento da discussão conceitual, ver Simmel (1983).

[3]Mais uma vez temos o cuidado de esclarecer ao leitor que não é intenção dos autores classificar as ações de pacificação como uma política pública. Nesta passagem, falamos das políticas públicas de maneira geral.

[4]Para mais detalhes, ver Relatório de Experiências de enfrentamento da violência em perspectiva comparada: os casos de Rio de Janeiro, Salvador, Curitiba e Cidade do Panamá, no mesmo número da Revista Viva.

de instalação de bases fixas de policiamento nas quatro cidades focadas a partir de um mosaico de atores que passa não só pela polícia (e pelo policiamento de proximidade), como por operadores do Estado (ou investidores), que chegam ao território após a redução dos índices de violência, mas também por personagens que já se encontravam lá e produziam ações voltadas à garantia de direitos individuais e sociais (Conselho Tutelar, Centro de Referência de Assistência Social, postos de saúde, ONGs, lideranças religiosas, escolas etc.).

1.1 Rio de Janeiro

Conforme já fora dito na Introdução deste paper, não ficaram claros no levantamento realizado os fatores de escolha, pelo Estado, dos territórios a serem "pacificados".

Como pontos em comum na instalação das UPPs, temos a escolha de territórios marcados pela presença de traficantes armados, pela ocorrência de enfrentamento armado entre estes e a(s) polícia(s) (predominantemente a Polícia Militar, mas também com ocorrências envolvendo a Polícia Civil) e também entre facções rivais.

A verdade, contudo, é que tais fatores dizem muito pouco em termos de critério. Há um universo vasto de comunidades "não pacificadas" que apresentam características muito similares às "pacificadas", sendo possível citar, de forma mais evidente, a situação das favelas da Baixada Fluminense, onde até o momento há apenas uma unidade instalada (37ª UPP – Mangueirinha, no município de Duque de Caxias) e duas unidades de menor porte, chamadas Cias. Destacadas (Cia. Destacada da Favela da Chatuba – Mesquita e Cia. Destacada da Favela do Cabuçu – Nova Iguaçu).

Ao longo da elaboração deste trabalho, as diretrizes do Policiamento de Proximidade foram, é bem verdade, sistematizadas de forma mais consistente, de acordo com o documento Bol. da PM. 139, de 04 de agosto de 2014, que determina que as estruturas básicas das UPPs no Rio de Janeiro constituir-se-iam a partir da determinação dos seguintes elementos:

- **IV - Área de Policiamento de Proximidade**
  É o espaço físico que representa a área territorial da cidade, sujeito à responsabilidade da Unidade Policial de Proximidade;
- **V - Setor de patrulhamento (St Ptr)**
  Trecho ou extensão da área, compatível com a capacidade e eficácia de policiamento de uma patrulha motorizada. É uma divisão da área. Dentro do St Ptr podem ser executadas todas as formas de policiamento, orientadas pela Polícia de Proximidade, de maneira integrada e comandada;
- **VI - Subsetor de patrulhamento (Sbst Ptr)**
  É um trecho do setor de patrulhamento compatível com a capacidade e eficácia de policiamento de uma patrulha a pé, montada ou em bicicleta;
- **VII - Roteiro de patrulhamento**
  Constitui em trajeto previamente traçado dentro de um setor de patrulhamento de proximidade, em que constam os pontos a serem percorridos a pé ou motorizado;
- **VIII - Pontos vulneráveis**
  São pontos determinados da área de policiamento que, por sua vulnerabilidade, necessitem de segurança ou reforço do policiamento de proximidade;
- **IX - Sede Administrativa**
  Constitui-se de uma estrutura física que atenda ao efetivo da Unidade Policial de Proximidade, com os serviços essenciais à administração e ao desdobramento do policiamento na área de policiamento de proximidade;
- **X - Base de Proximidade**
  A Base de Proximidade constitui-se em uma estrutura física de pequeno porte, que tem como objetivo servir de base operacional para uma Unidade Policial Militar, com o escopo de atender a comunidade local, facilitando o policiamento de proximidade e ao mesmo tempo sendo uma referência em pontos de grande visibilidade;

- **XI - Base Avançada de Proximidade**
  A Base Avançada de Proximidade constituir-se-á numa base operacional da Unidade de Polícia Militar, situando-se em determinados pontos na comunidade, considerados espaços estratégicos ou de difícil acesso, realizando o controle da área, possibilitando rápida mobilização do efetivo de serviço;
- **XII - Grupo de Policiamento de Proximidade (GPP)**
  É a denominação que recebe os policiais militares que desempenham as atividades de polícia ostensiva e atuam na área da Unidade Policial Militar, realizando ações proativas e estratégicas de polícia de proximidade;
  XIII - Grupo Tático de Policiamento de Proximidade (GTPP)
  É a denominação que recebe o efetivo de uma patrulha, com treinamento operacional especializado e munida de equipamento especial, empregada em ações de Polícia Ostensiva específicas que demandam ação rápida e repressão qualificada. Exemplos de sua atuação: controle de tumultos e ações para restauração da ordem pública de maior magnitude. Por suas características de natureza e emprego possuem base territorial ampla, atuando em toda área da Unidade Policial de Proximidade, respondendo diretamente ao Comandante desta;
- **XIV - Policiamento de Ações Especiais**
  É o policiamento realizado pelas Unidades Operacionais Especiais, durante a Intervenção Tática, ou quando se fizer necessário, dadas circunstância que imponham isso;
- **XV - Método SARA ou IARA**
  Modelo de solução de problemas que pode ser utilizado para lidar com o problema do crime e da desordem. É de simples compreensão para policiais e líderes comunitários, não contradizendo outros métodos similares (PMERJ, 2014, p. 56-57).

Temos, então, a partir da publicação das diretrizes, uma série de fatores norteadores que demarcam os campos de ação da tropa (ações táticas e especiais; ações ostensivas e ações preventivas, orientadas pelo método de problem solving), a ação no terreno (setores) e a estrutura organizacional (sede e permanência nos hot spots), mas que ainda não esclarecem os critérios de seleção das áreas de instalação das unidades.

1.2 Salvador – BA

As Bases Comunitárias de Segurança (BCS), incorporadas à estratégia de segurança do estado da Bahia no ano de 2011, integram um conjunto de projetos e ações do Programa de Estado Pacto pela Vida (PPV), instituído pela Lei 12.357/11, e constituem uma estrutura celular dedicada ao policiamento comunitário, cujo objetivo é promover a segurança e a convivência pacífica em localidades identificadas como críticas.

Segundo os documentos oficiais do Governo do Estado da Bahia e os Boletins Oficiais, foi possível observar que as localidades escolhidas para a instalação das bases foram espaços marcados por índices elevados de criminalidade violenta (Crimes Violentos Letais Intencionais), atrelados principalmente ao tráfico de drogas.

O modelo adotado no Estado da Bahia remete a experiências diversas, como o programa Pacto pela Vida (de Recife-PE), o sistema de policiamento comunitário Koban[5], no qual os oficiais receberam treinamento no estado de São Paulo, e as UPPs do Rio de Janeiro.

[5] A diferenciação dos conceitos de policiamento comunitário e suas variações pelo mundo (Reino Unido, Austrália, Japão, EUA e países da América Latina) é reconhecidamente vasta, sendo difícil chegar-se a um conceito universal para além das idiossincrasias locais. O Koban aparece na fala de nossos entrevistados como o modelo japonês (pautado na ideia de assistência não emergencial e de laços de confiança entre polícia e sociedade) "adaptado" para a cidade de São Paulo (regiões desta), onde os policiais baianos integrantes das primeiras bases receberam treinamento. Sobre policiamento comunitário e seus conceitos fundamentais, ver Skolnick e Bailey (2002).

A respeito da implantação das bases, temos o BGO (Boletim Geral Ostensivo), de 27 de setembro de 2012:

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

As BCS serão estrategicamente fixadas, de forma que estejam em perfeitas condições físicas e em localização favorável à sua atuação dentro da respectiva área de abrangência tendo a sua área de responsabilidade, preferencialmente, delimitada num espaço de até 04 (quatro) Km2, divididos em 04 (quatro) setores (POLÍCIA MILITAR DA BAHIA, 2012, p. 7599).

Ainda sobre os critérios de escolha das áreas, temos:

Através de órgãos de inteligência, será feito o levantamento *de dados estatísticos sociais, índices criminais e atuação delituosa, a fim de subsidiar o processo de intervenção.*

A intervenção promoverá a ação direta de desarticulação e repressão qualificada da criminalidade existente no local. Esta fase será realizada pelas Unidades Operacionais Especializadas, em conjunto com a Unidade Operacional da área, sob a coordenação do respectivo Comando Policiamento Regional (Idem).

E segue:

A ocupação dar-se-á pela incursão e permanência das forças reativas da PMBA, a fim de impedir que criminosos retornem para o local ocupado. Esta fase terá a duração de três meses, momento em que a BCS estará com suas atividades consolidadas;

A instalação propriamente dita dar-se-á através da implementação da BCS, em que, efetivamente, o policiamento comunitário será desenvolvido de acordo com as rotinas e formas pautadas no manual do Curso Nacional de Gestor e operador do Policiamento comunitário – Sistema koban, do Ministério da Justiça – MJ/Secretaria Nacional de Segurança pública – SENASP (Ibidem, p. 7600).

Neste sentido, observamos a intenção do poder público em criar uma normatização para a implementar o programa de policiamento comunitário, havendo uma perspectiva em relação à área de cobertura do policiamento, ao tempo de permanência, ao escalonamento das regiões segundo índices de criminalidade (hot spots) etc.

Contudo, o resgate da história deste processo, feito a partir da memória de alguns dos oficiais envolvidos nos primeiros momentos da empreitada, alerta para algumas dificuldades logísticas e de planejamento que terminariam por pesar no estabelecimento das BCSs.

Há de se ressaltar, é verdade, que os processos de desenvolvimento de experiências de policiamento comunitário em grandes cidades como Rio e Salvador encontram-se subordinados a uma complexa organização do espaço urbano brasileiro tal como ela se deu historicamente: não planejada e sujeita a acomodações de grandes contrastes sociais.

Nesse sentido, a variação da realidade de comunidade para comunidade termina por se traduzir numa variação de "unidade para unidade". Nesta sondagem, identificamos uma forte concordância entre os pesquisados (fossem policiais, fossem pesquisadores, fossem gestores) de que as favelas (ou comunidades) são muito diferentes entre si. Isso, sem dúvida, se apresenta como um desafio para o poder público, quando se trata de compactar uma pluralidade de ações, experiências e contextos em um só projeto. Em maior ou menor grau, esse foi um ponto destacável nas quatro experiências pesquisadas. Tomemos, agora, os casos de Curitiba e da Cidade do Panamá.

1.3 Curitiba-PR

O programa de policiamento comunitário do estado do Paraná desenvolveu-se, recentemente, no âmbito do Programa Paraná Seguro, concebido como uma série de ações e intervenções que, integradas e articuladas, teriam o poder de contribuir para a redução da violência e da criminalidade no estado do Paraná.

Em termos de ação operacional da Polícia Militar, o ponto central deste programa seria a instalação de UPS (Unidades Paraná Seguro), distribuídas territorialmente a partir de critérios como: índice de criminalidade violenta, medidos a partir do indicador CVLI, tal como na Bahia; índice de desenvolvimento humano (IDH); capilaridade de ações sociais no território (e sua possível obliteração pela violência); e estruturação/organização urbanística.

Conclui-se que os fatores norteadores para o desenvolvimento da experiência neste estado são muito semelhantes aos observados no Rio de Janeiro e na Bahia.

Todavia, existiriam diferenças sensíveis, no que tange ao nível de enfrentamento entre polícia e criminosos, neste estado, principalmente em relação à permeabilidade das forças do estado no território, quando comparadas ao caso do Rio de Janeiro, em particular.

Sobre a ação policial no território, um dos oficiais paranaenses entrevistados nos esclareceu:

A primeira foi a UPS de Uberaba. Que na realidade não é Uberaba toda. Nós temos Uberaba, que é um bairro gigante, e a UPS está num ponto aqui. Entre a Vila Icaraí, Reno e Vila União, que são três vilas dentro de Uberaba. Não é um bairro todo, é uma área delimitada. Mas, pela falta de efetivo, o que é natural em todas as polícias do Brasil, o efetivo da UPC não atende só àquela região. Atende o seu entorno também. E isso é característico da maioria das UPS em Curitiba. Atende a área circunscricional da UPS e o seu entorno.

(Entrevistador) Já havia presença policial lá antes da UPS?

Em todas as áreas onde foi montada UPS, a polícia do Paraná entrava sem problemas. Claro que havia confrontos armados, havia problemas com o tráfico, mas nunca houve na história do Paraná nenhuma área onde a Polícia Militar não entrasse. Isso nós não temos.

Outro oficial, comandante de uma das unidades alocadas numa das regiões consideradas como mais violentas de Curitiba, complementou:

É como a gente tava falando, aqui a gente não tem essa questão como vocês (do Rio). (...) O tráfico que a gente tem aqui não é esse tráfico armado como vocês têm lá, então não é uma coisa visível, então depois que a gente vai descer, lógico, os policiais que trabalham aqui muito tempo, eles conhecem quem são [os possíveis traficantes], então o que acontece? Eles são abordados e nunca são pegos com nada, então aí é uma grande dificuldade nossa (...).

Ao contrário de hordas de traficantes fortemente armados (cenário do Rio), orientados por uma lógica de domínio territorial para a venda de drogas, o comércio de entorpecentes no Paraná parece mais inclinado a um tipo de venda atomizada, com transporte de

Visita de equipe do Viva Rio a UPP da Mangueira - Tuiuti| Foto: Walter Mesquita

pequenas quantidades de psicoativos e transações dissimuladas, que podem ocorrer em bares, restaurantes, discotecas, a qualquer hora do dia e da noite.

Assim, nosso entrevistado também destaca o papel dos serviços de inteligência da polícia que, fazendo, por exemplo, o mapeamento dos "pontos de venda" de droga, prepara a entrada de uma força tática capaz de inibir a reação violenta de criminosos. A partir daí é instalada a unidade e adotada uma rotina típica daquilo que é (ou seria) o trabalho de policiamento comunitário.

O documento que baliza a instalação das UPS, Diretriz PM3 n.004/12, prevê, em seu bojo, as seguintes etapas de implementação: (a) Desenvolver nos policiais militares a capacidade de buscar soluções consistentes para os problemas encontrados nos diversos territórios, referentes à construção de redes sociais no resgate da cidadania e para assegurar os direitos fundamentais; (b) Identificar comunidades em situação de vulnerabilidade social usando como parâmetros os índices socioeconômicos e criminais; (c) Despertar na comunidade a importância de organização preventiva em prol da cultura da paz; (d) Reduzir barreiras corporativistas e burocráticas; (e) Implantar projetos que possibilitem a transformação da realidade do ambiente e da comunidade; (f) Criar métodos de garantia da sustentabilidade do trabalho desenvolvido pela UPS; e (g) Monitorar resultados através da fiscalização do ambiente de atuação da UPS.

Contudo, apesar das perspectivas formais para o funcionamento das UPSs, observamos a recalcitrância de barreiras administrativas e logísticas que comprometem o pleno andamento das atividades e rotinas preconizadas.

Questões como o baixo apoio e a diminuta participação da Polícia Civil nos processos de instalação das UPSs, restrições de efetivo e as limitações de infraestrutura parecem ser marcas das experiências recentes, aqui retratadas, de policiamento comunitário no Brasil.

Um dos entrevistados relatou o caso das instalações da sua unidade, que em tese deveriam ocupar uma área cedida pela prefeitura, proveniente de uma incubadora de microempresas. Tempos depois, tabulou-se uma querela judicial entre essas empresas e a prefeitura, sendo a cessão do espaço para a polícia prejudicada, conforme nos sinalizou um oficial da PM:

> *E as empresas permaneceram e prefeitura tá com um processo judicial pra tentar retirá-[las] de lá. (...) A ideia da prefeitura, na verdade, é ceder metade do espaço pra policia militar, aí sim a gente poder[ia] implantar [melhores instalações], até pra receber, ter uma sala melhor pra atender a população e tudo mais (...) ate tem umas instalações apropriadas pro efetivo policial (...) mas vocês podem perceber que não tem uma estrutura...*

Destarte, observamos que, apesar do entusiasmo dos entrevistados em relação à filosofia do policiamento comunitário (compreendido como uma variante progressista do trabalho de polícia) nas três cidades citadas, há a necessidade de um maior comprometimento do poder público, no que diz respeito à estruturação e à operacionalização dessas experiências.

É claro que essa realidade de descompasso entre demandas da vida cotidiana e disponibilização de recursos não pode ser compreendida como uma especificidade da segurança pública, quando percebemos a precariedade dos serviços de educação, saúde, habitação etc. em todo o país.

Não podemos deixar de frisar, contudo, que ainda que tais experiências tenham vinculação com programas de maior envergadura nos três estados – UPP Social[6] , no Rio de Janeiro; Pacto pela Vida, na Bahia; e Programa Paraná Seguro, no Paraná –, há um campo de resistência a ser vencido dentro das próprias corporações.

O foco em projetos de segurança pautados por regimes punitivos e reativos (TELLES, op cit; GARLAND, 1999), a desesperança no comprometimento do governo com a continuidade dos projetos de policiamento comunitário e a crença na intransponibilidade da resistência da população à presença policial (sobretudo nos setores mais jovens) são

[6]Hoje, Programa Rio Mais Social.

questões que se fizeram presentes e que foram reconhecidas como delicadas pelos nossos interlocutores dos três estados.

Lancemos, todavia, olhar sobre o caso panamenho, observando seus pontos de contato e distanciamento.

1.4 Cidade do Panamá (Panamá)

Não seria um exagero afirmar que o caso da implementação do policiamento de proximidade no Panamá tenha grandes semelhanças com o processo de implantação nas cidades brasileiras pesquisadas.

Em primeiro lugar, o processo de instalação do policiamento de proximidade, no caso do Panamá, se dá em meio a um programa de revitalização urbanística do bairro Curundú, região metropolitana da Cidade do Panamá.

De forma muito similar ao caso da ocupação do Morro Santa Marta, no Rio de Janeiro, a instalação da Unidade Preventiva Comunitária de Curundú se deu em meio a um processo governamental de intervenção urbanística, patrocinado pelo Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial e executado pela empresa Odebrecht.

A reforma das habitações de Curundú foi conduzida a partir de duas componentes, a saber: (1) a parte de reestruturação física das moradias, que contava com o apoio da polícia para a atuação no território; e (2) o Plano de Ação Integrada Social (PAIS), que se voltava para a valorização dos moradores e para seu desenvolvimento individual.

Ao passo que a reforma urbanística acontecia, usando inclusive mão de obra local, incluindo pessoas implicadas criminalmente (com *pandillas*), a população era envolvida participando na obra e se "reeducando" para novas formas de convivência, orientadas para o trabalho regular e por uma cultura de paz.

Estimando que o Projeto Curundú tenha impactado diretamente a vida de 6 mil pessoas e, indiretamente, a realidade de mais de 20 mil, um de nossos entrevistados revelou a preeminência das ações sociais no "processo de pacificação" do Panamá em detrimento das ações exclusivamente operacionais/militares.

Assim, delineia-se um quadro comparativo entre as experiências do Rio e do Panamá com duas diferenças cruciais. No Panamá a reatividade dos criminosos contra a polícia não viria a constituir-se, necessariamente, num problema. Via de regra, os conflitos dar-se-iam entre os próprios *pandilleros*, sendo evitados confrontos com a polícia.

O outro ponto de diferenciação é exatamente o nível de investimento na área social. Enquanto no Rio, programas básicos encontravam-se profundamente sucateados ou indisponíveis nas áreas pacificadas, sendo reativados (ou disponibilizados) precariamente após a instalação das UPPs, na Cidade do Panamá (Curundú), sobretudo em função do Programa de Seguridad Integral (PROSI) e da contratação de mão de obra local, empreendida pela Odebrecht, houve um foco no desenvolvimento social ao lado da ocupação militar.

Conforme aponta o assessor empresarial René Quevedo (2014), *"en los últimos 10 años la economía panameña se duplico"*, o que certamente teria um impacto positivo na capacidade do governo em interferir territorialmente.

Contudo, ao lado do crescimento econômico, tivemos o incremento do crime, principalmente do tráfico de drogas e dos homicídios. Neste sentido, a piora dos indicadores de criminalidade violenta (a exemplo do caso brasileiro) justifica (ponto crítico em 2009) a instalação da primeira Unidade Preventiva Comunitária (UPC), em 2012.

As UPCs têm como missão:

> *Consolidar el acercamiento de la comunidad con la Policía Nacional, de manera que las personas que conviven en ella se sientan seguro en el sector donde residen, y confíen en los policías, dentro de una cultura de paz y de ese modo buscarle solución a los problemas sociales para mejorar su calidad de vida.*

Nos territórios onde as UPCs estão em funcionamento, foi possível observar uma

queda de algumas modalidades de violência, como redução dos homicídios, furtos, roubos, lesões corporais. A exceção é o crime de violência doméstica, que cresceu exponencialmente entre os anos de 2012 e 2013, sendo razoável estimar o crescimento pelo aumento da possibilidade de registro e pelos trabalhos de conscientização promovidos junto às mulheres.

Em termos de instrumentalização, as UPCs operam a partir de quatro eixos de ação: (a) visitas domiciliares; (b) mediação de conflitos; (c) articulação com redes de proteção social; (d) atividades preventivas, havendo também a utilização de patrulhamento com motociclistas, atividades do setor de inteligência e ações do grupamento de resposta rápida (algo como o grupamento tático, no Rio de Janeiro), quando necessário.

Observamos ainda que, ao passo em que a instalação das unidades de policiamento de proximidade no Rio se dá em meio a um discurso de "ausência do Estado" e retomada das favelas pelo poder público, em Curitiba e Salvador temos um discurso de limitação do crescimento da violência e da criminalidade, sem a identificação – de forma tão clara – de um problema de "retomada territorial".

Na Cidade do Panamá, por sua vez, temos o reconhecimento também de um avanço da violência e da criminalidade (condição que pode ser estendida a todo país, ver QUEVEDO, op. cit.), sendo distinguível a atmosfera de instalação das UPCs, em meio a um processo ampliado de desenvolvimento urbano com amplo envolvimento dos atores locais (Projeto Curundú).

Observemos, agora, como estes contextos diferenciados podem pesar nos processos de aproximação entre polícia e comunidade, bem como de prevenção da violência entre a população mais jovem.

(2) Participação comunitária nos assuntos de segurança pública e estratégias de aproximação entre polícia e comunidade

Assim como o policiamento comunitário[7] apresenta-se como uma dimensão progressista da segurança pública em todo o mundo, a participação comunitária nos assuntos de segurança também se preconiza como um elemento cabal na democratização do tema e no desenvolvimento de dispositivos mais eficazes na prevenção (e não apenas na reação) da violência e da criminalidade.

Neste tópico, trataremos das ferramentas encontradas nas quatro cidades pesquisadas, em torno dos processos de intervenção da população nos assuntos de segurança e nas reflexões dessas ações sobre a relação entre polícia e comunidade.

2.1 Rio de Janeiro

No Rio de Janeiro a instalação das UPPs ocorreu coincidentemente com o desenvolvimento de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), patrocinado pelo governo federal, em algumas comunidades (Rocinha e Complexo do Alemão, por ex.).

Contudo, não podemos dizer que tais operações tenham sido integradas, ficando a encargo do programa UPP Social (concebido pela Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro). O programa tinha como missão articular demandas comunitárias com políticas públicas em um contexto de redução da violência propiciado pela "pacificação". Nesse sentido, ações em campos como habitação, regulamentação fundiária, saneamento e saúde deveriam ser tratados em consonância ao processo de ocupação da comunidade e de redução da violência, através da integração de diversas instâncias do poder público.

Apesar disso, o que se pôde observar é que muitas das demandas citadas terminaram por chegar aos gestores de UPPs, que, não raro, encontravam-se limitados em prover sua solução. Dessa maneira – e isso era uma característica de experiências anteriores de policiamento comunitário no Rio de Janeiro –, é comum que fóruns e arenas destinados a discutir a participação da comunidade nos assuntos de segurança (como os Conselhos Comunitários de Segurança e os Cafés Comunitários em Batalhões[8] , por ex.) terminem se contaminando por questões de ordem geral, como a falta de acesso da população a serviços de saneamento, iluminação e recolhimento de detritos.

A aproximação entre polícia e comunidade, até o momento de elaboração deste paper, vinha acontecendo recorrentemente de forma indireta, principalmente pela promoção de eventos e pela participação direta de oficiais e praças da PMERJ em projetos voltados para crianças e adolescentes (sobretudo projetos esportivos).

Esses mecanismos, contudo, revelaram-se assistemáticos, intermitentes e profundamente personalizados, ficando, muitas vezes, a encargo da sensibilidade ou carisma dos comandantes e seus subordinados.

2.2 Salvador – BA

O cenário encontrado em Salvador foi muito semelhante àquele observado no Rio de Janeiro.

Via de regra, as experiências que nos foram relatadas (ou que pudemos acompanhar in loco) se estruturavam em torno da participação de crianças e adolescentes em projetos sociais que tinham como instrutores policiais

Alunos do Projeto Faz Paz - Atividade realizada pelo Viva Rio que conta com a participação de policiais da UPP Fé/Sereno
Foto: Vitor Madeira

[7]Conforme indicam especialistas do tema "policiamento comunitário", como Skolnick e Bailey (2002), esta modalidade de policiamento representa um lado mais progressista da segurança pública nas democracias modernas. Contudo, reconhece-se que, apesar de sua popularidade, o policiamento comunitário apresenta-se como algo ainda incapaz de produzir consensos a respeito de sua definição e utilização. Vigilância de bairro, ronda escolar, delegacias especializadas (no Rio de Janeiro temos as Delegacias da Mulher; em São Paulo já houve a instalação de Delegacias Especializadas para crimes raciais, por ex.) e patrulhamento por ciclistas são algumas das modalidades de policiamento que terminam por se confundir (ou tornar-se sinônimos) de policiamento comunitário. Os autores citados lembram a pesquisa realizada por Robert Trojanowicz e Hazel Harden, que constatou que nada menos do que 143 departamentos de polícia nos EUA, no ano de 1984, contavam com algum tipo de atividade ou estratégia definida como policiamento comunitário.

[8]Para mais detalhes, ver Teixeira (s/d).

militares, sendo usadas, inclusive, as dependências de algumas unidades (voltaremos a este tópico).

A participação da população nos assuntos de segurança, via de regra, esteve mais ligada à participação de eventos e cursos promovidos pelos atores da segurança pública do que propriamente pela construção de fóruns populares que permitissem uma atuação propositiva por parte dos moradores das áreas cobertas pelas BCSs.

Há de se ressaltar, contudo, que foram identificadas algumas experiências, como a de Fazenda Coutos, onde foi possível observar uma considerável sinergia entre o comando da unidade e os atores pertencentes à rede de proteção social local (CRAS, CREAS etc.), sobretudo no que dizia respeito à mediação de conflitos e a resolução de impasses sem caracterização criminal.

Cabe ainda frisar que cenários como esse não são tão comuns em experiências como a do Rio de Janeiro, onde são recentes as iniciativas da Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP) em apoiar, de forma mais estruturada, a integração de comandantes e tropas com outros atores governamentais que operam em nível local[9] .

2.3 Curitiba – PR

A experiência de Curitiba, primeira cidade a ser visitada, nos demonstrou a preocupação local com a questão do crescimento desordenado da cidade nas últimas décadas, e a associação deste com o crescimento da violência.

Frise-se que dados os objetivos deste trabalho e as suas dimensões não é cabível uma análise da estruturação urbanística de Curitiba, mas somente um delineamento breve de como esta questão fez-se presente nas representações de nossos interlocutores acerca de temas como violência e desenvolvimento social.

A ideia de crescimento, e os revezes deste, foi muito marcante na fala de nossos interlocutores, membros dos conselhos comunitários de segurança, que, majoritariamente, observaram o aumento populacional não só como algo inexorável, mas passível de cuidados do Estado e dos moradores mais antigos.

Ficou patente que questões como a organização urbana (sobretudo em termos de planejamento e atendimento de serviços básicos, como saneamento, luz e habitação) e a dignidade social eram alvos de preocupação de nossos interlocutores, alguns deles envolvidos em atividades filantrópicas voltadas para assistência de necessidades básicas, como apoio a mães adolescentes e pessoas sem condições de prover devidamente sua alimentação.

Mais preocupados com a inserção dos que chegam do que propriamente com o desenvolvimento dos que lá já residem, a experiência de Curitiba nos revela o poder da capacidade de associação para o atendimento de necessidades emergenciais e estruturais.

Visita da equipe do Viva Rio ao Comando Geral da Polícia Militar da Bahia| Foto: Acervo Viva Rio

Ainda que muitos dos nossos interlocutores tivessem ligação com o poder público, tendo cargos nas chamadas "regionais" (subprefeituras), transmitiram a forte sensação de capacidade de interação com a comunidade e de capilarização dos serviços governamentais, inclusive na área de segurança pública, apoiando as UPSs.

Contudo, cabe frisar que a sensação é de que, no Paraná, já havia sido sedimentada uma cultura participativa ou associativa que terminou sendo colocada a serviço da estruturação das UPSs. Nesse contexto, foi difícil dimensionar o impacto que a nova estratégia de policiamento teria produzido em torno da formação de fóruns específicos para a discussão dos assuntos de segurança, o que não esvanece as vantagens existentes na possibilidade desta mesma rede capilarizar rapidamente, junto à comunidade, as questões relacionadas à gestão da segurança pública.

2.4 Cidade do Panamá

Na cidade do Panamá, encontramos um cenário que tinha vários pontos de contato com aquele observado no Rio e em Salvador.

Por um lado, a realização de eventos, assim como a relação pessoalizada entre comandante e população parecia se repetir de forma quase que idêntica.

Na visita a Chorrillo, por ocasião do aniversário de um ano da unidade, encontramos um grupo de escoteiros que apreciavam guloseimas de todo o tipo, ao som de uma banda marcial militar que animava o ambiente. O *grand finale* do episódio era um passeio chefiado pelo comandante da unidade até o estádio de futebol local (também batizado de Maracanã[10]).

Mas para além dos contatos "pessoalizados" entre agentes de segurança e a população, sobretudo os pequeninos, foi constatado, no Panamá, um sistema dinâmico de integração entre polícia e comunidade animado, principalmente, pelos operadores do PROSI, apoiados pelo financiamento do poder público e também da iniciativa privada, havendo a composição orçamentárias de agências como PNUD, BID e USAID.

Se por um lado a participação nos assuntos de segurança, sobretudo no que diz respeito à prevenção da violência, não demonstram um caráter *grass roots*, passando, inclusive, por vezes, uma imagem bastante verticalizada, não podemos – e no Brasil também observamos, muitas vezes, de forma mais desarticulada, é verdade, estas práticas do tipo "de cima para baixo" na relação Estado/movimentos sociais – ignorar sua eficiência no sentido de dinamização do diálogo entre diversas instâncias, como polícia, moradores, educadores e lideranças religiosas, em nível local.

(3) Mecanismos de inclusão da juventude e prevenção da violência

Sendo consensual que a violência urbana atua de forma mais impactante sobre a população jovem ao redor do mundo (RAMOS, op. cit.), tornou-se essencial a análise dos projetos de inclusão/atenção voltados para este segmento da população em nossa sondagem sobre os projetos de "pacificação" destas quatro cidades.

Tentaremos focar, mais precisamente, na capacidade (ou não) dos projetos atrelados a estes processos de pacificação atenderem aos jovens em situação de vulnerabilidade extrema ou criminalmente implicados.

[9]Em 2013/2014, foi realizado, a partir de uma parceria entre a ONG Viva Rio e a CPP, com financiamento do Australian Aid e apoio da Igreja da Noruega, o Curso de Cidadania e acesso à Rede de Proteção Social, que tinha como objetivo incentivar a integração entre os policiais atuantes em UPPs e a Rede de Proteção Social local.

[10]Infelizmente o passeio não se concretizou completamente, pois o estádio estava fechado.

Nas quatro experiências foi possível identificar, mais recorrentemente, um envolvimento dos policiais atuantes nas áreas pacificadas com projetos ligados à atenção em torno de crianças e adolescentes, sendo a continuidade da vida escolar e a prevenção ao uso de drogas os principais horizontes destas experiências.

Contudo, houve grande dificuldade de nossa parte em identificar projetos que procurassem dar conta da inclusão social de jovens em situação de vulnerabilidade, em situação de uso/abuso de psicoativos (incluindo álcool) e envolvidos com atividades criminosas.

Em geral os projetos brasileiros voltados para a juventude, no campo da segurança pública, operam apenas no plano da prevenção primária da violência, reproduzindo os vícios de execução, que normalmente passam por: (a) intolerância ao estilo de vida e aos valores dos jovens (sobretudo em relação a temas como sexo e drogas); (b) falta de adequação à realidade local; (c) utilização de recursos e materiais exacerbadamente normativos (os materiais dizem ao jovem o que fazer, sem levar em conta suas experiências próprias); (d) reprodução de valores conservadores, no que diz respeito à preparação para a vida adulta e para o mundo do trabalho – valorização do trabalho formal, como a forma correta de viver a relação trabalho/renda, por ex. (NOVAES, 2007); e (e) reprodução de preconceitos (de gênero, de classe, de cor etc.) que, no limite, já vitimam, cotidianamente, os jovens em situação de vulnerabilidade.

Podemos observar, assim, as características de um projeto conduzido na Cidade do Panamá, que atua na prevenção secundária e opera a partir de um campo multivetorial de atores. Ele se tornou uma boa prática a ser refletida, inclusive para a replicação no Brasil.

3.1 Cidade do Panamá: uma experiência de atenção a jovens vulneráveis e/ou criminalmente implicados

Em conversa com o coordenador de uma organização voltada para a recuperação de criminosos, no Panamá, ele nos contou que o fator de distinção de seu trabalho era exatamente seu foco na prevenção secundária (ações desenvolvidas para inclusão de pessoas já criminalmente implicadas) e, no limite, terciária (atenção a presos ou acionados pelo sistema de justiça criminal).

Comemoração de um ano da UPC de El Chorrillo, Cidade do Panamá - PA| Foto: Acervo Viva Rio

Chamou-nos atenção a existência, ou pelo menos a busca por, de uma metodologia de trabalho para lidar com essa parcela da população. Restava-nos, então, tentar entender ou sistematizar esse "como fazer".

Em primeiro lugar, é preciso frisar que as práticas de prevenção primária no Panamá eram muito parecidas com aquela que encontramos no Brasil. Na visita à unidade de Curundú, onde fomos mais do que magistralmente bem recebidos, nos despedimos com uma imagem familiar. Cinco meninos, que imaginamos serem moradores da própria comunidade, se organizavam em torno de um saco de pancada para treinamento de boxe. Um dos policiais calçou uma luva de *sparring* e começou a trocar movimentos de ataque e defesa. Deduzimos que aqueles meninos locais usam o espaço da unidade como passatempo. Eles têm a atenção dos policiais, coisa que muitas vezes não encontram no seio de suas próprias famílias, criam laços, aprendem a lidar com a polícia e com "as coisas do Estado" de uma perspectiva pacifista e cooperativista. Embora não estivesse escrito em lugar nenhum, era clara a mensagem, que, diga-se, já nos era familiar de casos como Rio, Paraná e Bahia.

Em segundo lugar, deve ficar claro que nossos interlocutores no Panamá não nos apresentaram uma ferramenta metodológica pronta, inflexível, objetiva, como aquelas que temos no campo das ciências exatas. Suas falas estavam mais orientadas para um "como fazer", que passava por questões objetivas, mas principalmente, subjetivas.

Alguns aspectos são pertinentes para imaginar os itens envolvidos na "conversão" de um membro de *pandilla* em trabalhador.

- **Da relação com a família**

Foi nos relatado que a relação dos jovens pandilleros com a família é muito forte, apesar de seu envolvimento com atividades que contrariam os ideais de vida mais tradicionais. Muitas vezes o envolvimento com as pandillas advém da necessidade de suprir as carências básicas (como comida) desta mesma família. Assim, o ingresso no mundo do crime, nesses casos, não ganharia o status de rompimento, mas de solidariedade com os parentes.

Essa prática tem seu lado perverso, porque induziria a uma filiação parental no crime, em que os mais jovens seguem os passos dos mais velhos.

Contudo, para usar um adágio brasileiro, a sabedoria é transformar adversidades em possibilidades. Uma forma de contato usada no trato com os pandilleros se dá exatamente pela família. Esclarece-nos o coordenador do projeto já citado:

> *Nós começamos nossa intervenção dando um auxílio alimentício. Estabelecemos refeitórios que dão comida para 100, 120 ou 150 pessoas, que são as que giram ao entorno de uma pandilla, inicialmente sempre crianças. Essas crianças, por sua vez, levam suas mães e, pouco a pouco, vão se aproximando jovens, que são os pais da criança, o irmão mais velho, o primo, que vão se integrando e aproveitando a comida. E nesse entregar cotidianamente a comida, há uma convivência com os líderes [religiosos], é criada uma relação. E assim, os líderes começam a ter uma relação de confiança com eles e a partir disso falam da fundação, à qual eles têm acesso, é também quem paga essa alimentação e quem desejaria trabalhar com eles, dando-lhes oportunidades.*

- **Da relação com Deus**

Outro aspecto importante é a relação dos *pandilleros* com a religião. As entrevistas com operadores e gestores do PROSI nos revelaram que apesar do envolvimento com o mundo do crime o *pandillero* não deixa de respeitar Deus e os seus representantes.

Assim, o trabalho da ONG mencionada se dá, na ponta, pela ação de padres e, principalmente, de pastores evangélicos.

Aqui no Brasil, ao longo de nossa jornada nos dois últimos anos, foi possível identificar que esse processo de "recuperação por Deus" já é praticado, mas de forma totalmente desorganizada, não supervisionada e assistemática, o que é um risco, tendo em vista que já foram noticiados na mídia casos em que os pastores abusaram sexualmente de jovens, exploram sua mão de obra etc.

No Panamá, esses líderes religiosos estão atuando no âmbito do projeto. São avalia-

dos, contratados e acompanhados. Existem dois pontos críticos no trabalho dos líderes espirituais: (1) o contato e o convencimento para a transformação (que se dá no contexto de apoio à família); e (2) o suporte para evitar a recaída.

Em Chorrillo, fomos até uma obra onde tivemos a oportunidade de ver um desses líderes em ação. Ele próprio já era um ex-*pandillero* e trazia como ferramenta de convencimento sua própria biografia e as marcas do crime em seu corpo e sua alma. Mais do que pregar qualquer doutrina moral, fazia do passado o instrumento de reflexão e – na sua visão – de resistência, sobretudo para os jovens consumidores de drogas.

O oficial de polícia que nos acompanhou falou da organização dos eventos de fim de semana, que são quase indispensáveis. Ele, já integrado à metodologia do processo, nos disse que é "preciso aliviar a tensão". Assim, os jovens ocupados na obra empregam suas "energias de sobra" em torno do futebol, que é acompanhado de cerveja (algo mais do que familiar para nós). Sem "usar os termos da ciência", o oficial nos falou de uma metodologia de redução de danos que estava sendo posta em prática. Vendo a situação em tons fortes, diríamos que estava em processo a substituição de um *pandillero* consumidor de drogas por um pedreiro que bebe. O oficial, mesmo talvez sem saber, aplicou os princípios filosóficos do "mal menor" (que já tem alguma penetração nas políticas de saúde do Brasil).

- **Das limitações do projeto e do *sicariato***

Tivemos a oportunidade de conversar com alguns psicólogos no Ministério de Seguridad Pública que acompanham projetos. Um deles acumulava também o título de líder espiritual. Interrogamos sobre as possibilidades e os limites de ação deste processo/projeto.

A capacidade de articulação nos pareceu ilimitada, principalmente pela sua natureza êmica, na qual os valores, os códigos e as regras do grupo são respeitados. Ao nos falar da oficina de profissionalização, um interlocutor nos disse que foi preciso fazer um "pacto de não agressão mútua" para a participação no projeto, e que o compromisso fora levado a cabo pelos *pandilleros* e ex-*pandilleros* participantes.

Observe que a questão não foi a de pedir "abandonem suas *pandillas*" ou "reneguem a sua filiação e o seu compromisso de grupo", mas "respeitem-se!".

Contudo, nos foi alertado que existem os resistentes, aqueles que segundo uma de nossas entrevistadas disse: "nem Jesus". Na percepção de nossos entrevistados, a resistência poderia ser proporcional à gravidade do crime ou ao tempo de envolvimento.

Aqueles envolvidos com o *sicariato* (assassinato por acerto de contas/matador de aluguel) seriam observados como um grupo delicado, sobretudo pelo impacto psicológico envolvido com essa prática, na percepção de uma entrevistada.

Assim, nossos interlocutores estão operando em um raio de ação que é também limitado, na própria percepção deles. Contudo, o alcance que significa operar na prevenção secundária é algo a ser destacado.

A experiência do Panamá nos foi muito rica pela sua simplicidade e pelos princípios filosóficos que traz consigo.

Em primeiro lugar, as ações são centradas na pessoa e não no Estado, no grupo ou nos operadores. Este é um diferencial muito grande em relação aos projetos sociais tais como são conduzidos no Brasil.

Nossa influência constitucional francesa, assim como nossa sensibilidade jurídica de cunho civil Law tradition (KANT DE LIMA, 2009), nos ensina que tudo é "universal", e isso deixa marcas indeléveis em nosso sistema público administrativo. Os projetos são pensados em nível Brasil, muitas vezes concebidos de forma uniformizada e as adaptações locais acabam inviabilizadas pela rigidez burocrática. São lógicas éticas (TURNER, 1974).

As ações na cidade do Panamá no campo da prevenção secundária nos falam de algo diferente. O respeito às diferenças do grupo, a busca por uma relação perssonalizada *(coaching)* com o público focado e a utilização da subjetividade como uma ferramenta de acesso ao indivíduo nos chamam a atenção. Cremos que saímos desse contato mais enriquecidos em termos daquilo que fazemos cotidianamente enquanto pesquisadores e gestores.

Considerações finais

Caminhar por estas quatro cidades e compreender os contextos sociais, econômicos, políticos e culturais que cercam suas tentativas de enfrentamento da violência nos permitiu observar que existem pontos fracos e fortes em todas as experiências, sendo este um reconhecimento presente na fala de nossos interlocutores e não uma conclusão nossa.

Assim, há de se destacar os desafios existentes em campos como definição de diretrizes para o policiamento de proximidade que abarquem a participação comunitária nos assuntos de segurança e prevenção da violência, através da inclusão de jovens implicados em situação de vulnerabilidade ou criminalmente.

Em linhas gerais, foi possível observar que cada experiência, "ainda que norteada por princípios muito gerais" de policiamento comunitário, termina por desenvolver suas próprias estratégias, sobretudo no que diz respeito aos mecanismos de aproximação com a comunidade.

Muitas vezes, essa "aproximação" fica mais restrita ao campo da "conquista da simpatia" ou "quebra da resistência" do que propriamente atrelada ao desenvolvimento de mecanismos contínuos e democráticos de participação da população nos assuntos de segurança.

Em todas as experiências (talvez menos em Curitiba), foi possível observar, entretanto, que a presença policial recorrente e continuada no território termina por sobrecarregar os mesmos com demandas que extrapolam as funções da Polícia Militar.

Este cenário é particularmente agravado pela desarticulação existente entre as polícias e os órgãos responsáveis pela execução de serviços de atendimento básico, que muitas vezes se veem impotentes diante do volume e da urgência das demandas que lhes são apresentadas.

A articulação feita pelo PROSI, na Cidade do Panamá nos processos de mediação de conflito e a participação do comando da BCS, em Fazenda Coutos, Salvador, são experiências que nos chamaram a atenção enquanto boas práticas.

Um desafio notável também se dá no campo da integração dos jovens aos processos chamados de pacificação, particularmente na construção de novos pactos de sociabilidade conduzidos pela Polícia Militar. Aqueles que acompanham a discussão sobre a "liberação" ou não dos bailes funk em comunidades "pacificadas" do Rio de Janeiro têm uma imagem mais exemplar do que aqui citamos (RODRIGUES, et al.,op.cit.).

Há uma dificuldade histórica, pelo que pudemos observar, do envolvimento dos jovens em situação de vulnerabilidade e/ou criminalmente implicados nos projetos sociais desenvolvidos no âmbito da "pacificação".

Muitos dos projetos erigidos no âmbito da ocupação policial continuada operam no campo da prevenção primária, sendo em geral caudatários do carisma exercido por policiais junto ao público infantil, sobretudo no desenvolvimento de atividades esportivas.

Não raro, a relação entre os jovens criminalmente implicados (e mesmo em determinadas situações os não criminalmente implicados) e os policiais é tensa, e há pouco espaço para a atenção ao público juvenil com comportamento agressivo em situação de uso/abuso de psicoativos.

A experiência de organizações usada com a família e a religião para a inclusão social de jovens vulneráveis no Panamá – metodologia que, de fato, exigiria uma discussão aprofundada, se transformada em política pública sob a lógica do Estado laico – nos indica como a relação pessoal e o suporte emocional são fatores fundamentais para o êxito de projetos com este perfil.

Enfim, não cabe aqui definir qual experiência estaria mais próxima de um ideal de po-

liciamento comunitário ou desenvolvimento local.

Contudo, concluímos que: a) o suporte governamental aos projetos (infraestrutura, logística, sensação de continuidade, reposição de efetivo etc.); b) a possibilidade de desenvolvimento de ações a partir da parceria público-privada; c) a participação da população nos assuntos inerentes à segurança pública (inclusive acerca da instalação das unidades comunitárias de segurança); d) a integração entre as polícias e a rede de proteção social local, na prevenção da violência; e e) a capacidade de interlocução e inclusão da população jovem, sobretudo em situação de vulnerabilidade, são alguns dos fatores que julgamos centrais para a qualificação dos processos de integração polícia/sociedade e dos projetos de redução da violência em áreas empobrecidas ou historicamente negligenciadas pelo poder público

Retornamos ao Rio de Janeiro inspirados pela contribuição de pesquisadores que reconhecem que quanto mais observamos o outro, mais aprendemos sobre nós mesmos.

Bibliografia

CARUSO, Haydée; MUNIZ, Jacqueline; CARBALLO BLANCO, Antônio C. (Orgs.). Polícia, Estado e sociedade: saberes e práticas latino -americanas. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 1ª ed., v. 1, 2007.

GARLAND, David. As contradições da 'sociedade punitiva': o caso britânico. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, n. 13, p.59-80, 1999.

KANT DE LIMA, Roberto. Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do direito brasileiro em uma perspectiva comparada. Anuário Antropológico/2009.

LEAL, Victor N. Coronelismo, enxada e voto. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

LOPES RIBEIRO, Ludmila M; MONTADON, Ana Maria A. O que os policiais querem dizer com 'policiamento comunitário': Uma análise dos discursos dos oficiais da PMERJ. Revista Dilemas, vol. 7, nº 2, p. 233-260, abr./mai./jum. 2014.

MIRANDA, Ana P. M. Dilemas da formação policial: treinamento, profissionalização e mediação. Educação Profissional: Ciência e Tecnologia. Brasília, v. 3 n. 1, pp.67-76, jul./dez. 2008.

MISSE, Michel. Crime Organizado e Crime Comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, vol. 19. n. 40, out. 2011.

MONTEIRO, Fabiano D. Retratos em branco e preto, retratos sem nenhuma cor: a experiência do Disque-Racismo da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.

NOVAES, Regina R. Juventude e sociedade: jogos de espelhos. Sentimentos, percepções e demandas por direitos e políticas públicas. Sociologia especial: Ciência e Vida, 1(2), 6-15. 2007.

POLÍCIA MILITAR DA BAHIA. Normas e procedimentos para implantação, estruturação e funcionamento das Bases Comunitárias de Segurança – BCS. Salvador: Boletim Geral Ostensivo, p. 7599, 27 dez. 2012.

POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ. Unidade Paraná Seguro (UPS). Curitiba: DIRETRIZ PM3 n.004/2012.

POLÍCIA MILITAR DO RIO DE JANEIRO. Diretriz geral de polícia de proximidade. Rio de Janeiro: Boletim da PM, n. 139, 2014.

PONCIONI, Paula. Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil. Pública. Revista Brasileira de Segurança, ano 1, edição 1, pp. 22-31. 2007.

QUEVEDO, René. Empleo Juvenil, Delicuencia y reinserción laboral. Convivir. Ed. 03, enero, 2014.

RAMOS, Silvia. Meninos do Rio: violência armada e polícia nas favelas cariocas. Boletim do CESeC. Rio de Janeiro, no. 13, ano 08, 2009.

RODRIGUES, André; SIQUEIRA, Raíza; LISSOVSKY, Maurício (Orgs.). Unidades de Polícia Pacificadora: Debates e Reflexões. Comunicação do ISER. Rio de Janeiro, N°67 – ANO 31, 2012.

SIMMEL, Georg. A competição. In: MORAES FILHO, Evaristo (org.). Simmel: Sociologia. São Paulo: Ática, 1987.

SKOLNICK, Jerome H e BAYLEY, David. H. Policiamento Comunitário: Questões e Práticas através do Mundo. São Paulo: EDUSP, 2002.

TEIXEIRA, A. Os Conselhos e os Cafés Comunitários de Segurança Pública do Rio de Janeiro no Contexto Democrático. Publicação do ISP, s/d.

TELLES, Vera S. Nas dobras do legal e do ilegal: llegalismos e jogos de poder nas tramas da cidade. Revista Dilemas, Vol. 2 – no 5-6 - pp. 97-126. JUL/AGO/SET-OUT/NOV/DEZ 2010.

TURNER, V. Dramas, Campos e Metáforas. Niterói: EdUFF, p.278, 2008.

WACQUANT, Loïc. Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, col. Pensamento Criminológico, 2001.

WEBER, Max. Economia e sociedade. Brasília: Editora da UnB. 1994.

ZALUAR, Alba. Gangues, galeras e quadrilhas: globalização, juventude e violência. In: VIANNA, Hermano (Org.): Galeras cariocas, territórios de conflitos e encontros culturais. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1997.

Policiais da BCS Fazenda Coutos dando aula no projeto Karatê do Saber - Salvador| Foto: Acervo Viva Rio

Roberta de Mello Corrêa

Bacharel em Ciências Sociais, possui Mestrado em Antropologia pela Universidade Federal Fluminense - UFF. É coordenadora da área de Segurança Municipal do Viva Rio, pesquisadora, em formação, associada ao Núcleo de Fluminense de Estudos e Pesquisa (NUFEP-UFF) e bolsista do Programa de Pós-graduação em Antropologia da mesma universidade.

Experiências vividas

Uma descrição de uma política pública a partir da realização dos Cursos de Qualificação para Guarda Municipal

Roberta de Mello Corrêa

Resumo

Este artigo busca descrever e analisar três experiências distintas na realização pela ONG Viva Rio, do Curso de Qualificação para a Guarda Municipal, realizado em três municípios do estado do Rio de Janeiro, a saber: São Gonçalo, Itatiaia e Campos dos Goytacazes. Apresenta experiências para análise a partir da perspectiva da importância que esses atores têm assumido no cenário de uma política de segurança pública municipal.

As experiências descritas nesse artigo foram construídas a partir da minha atuação como coordenadora da área de Segurança Municipal, na qual era responsável pelos projetos de Diagnósticos e Planos Municipais de Prevenção à Violência e pelos cursos de qualificação da Guarda Municipal no período de 2008 a 2012.

Palavras – Chave: Guarda Municipal, formação, prevenção à violência.

Abstract

This article aims to describe and analyze three different experiences developed by the NGO Viva Rio on the Qualification Course for the Municipal Guards in three municipalities in the State of Rio de Janeiro: São Gonçalo, Itatiaia and Campos dos Goytacazes. This experience is brought through recognizing the relevance of the municipal guards within the context of municipal policy of public security.

My experience as Coordinator of Municipal Security area originated the study described in this article. Between 2008 and 2012, I was responsible for the projects of Diagnosis and Municipal Plans of Violence Prevention and for the Qualification Course for the Municipal Guards.

Key Words: *Municipal Guards, qualification, violence prevention.*

Aniversario da Guarda Municipal (ago-2010)| Foto: Acervo Viva Rio

Introdução

Este artigo busca descrever e analisar três experiências distintas do Curso de Qualificação para a Guarda Municipal criado pela ONG Viva Rio, realizado em três municípios do estado do Rio de Janeiro. Apresenta essas experiências para análise a partir da perspectiva da importância que esses atores têm assumido no cenário de uma política de segurança pública municipal.

Ao longo dos últimos anos, diferentes autores como Mello (2011), Kanh e Zanetic (2005), Soares (2005), Sento-Sé (2005), Misse e Bretas (2010), Azevedo (2011) têm nos chamado a atenção para a transformação do papel que as Guardas municipais têm adquirido após a constituição de 1988, principalmente a partir de uma ideia de municipalização da segurança pública.

Se antes dessa transformação as Guardas Municipais tinham somente como atribuição a vigilância dos próprios municipais, hoje o seu papel foi amplamente alargado para um policiamento ostensivo nos municípios. Essa ampliação de atuação da Guarda Municipal ocorreu por diversos motivos, dos quais podemos destacar: aumento da violência urbana, descentralização das políticas públicas por parte do governo federal - onde os municípios ganharam um papel mais relevante -, e o surgimento de um amplo debate sobre as formas de resolução de conflitos adotadas pelo Estado para manutenção da ordem pública.

Esse último ponto nos leva à questão do papel que a Guarda Municipal irá desempenhar no município para a manutenção da ordem pública, se terá uma atuação baseada em uma lógica hierárquica e excludente ou se atuará na perspectiva de uma lógica mais democrática e includente.

Este deslocamento de um *ethos* repressivo-punitivo para um *ethos* preventivo nas concepções de políticas públicas de segurança balizaram a ampliação do escopo de atuação das Guardas Municipais, até então voltadas unicamente para a vigilância dos patrimônios municipais:

> *No artigo 144 da constituição de 1988, a Guarda Municipal é definida formalmente como uma instituição destinada à proteção dos bens, serviços e instalações do Município em que se encontra a sua sede. No artigo, no entanto, não ficam definidos claramente a maneira de efetivação das atividades dos guardas, sua rotina de trabalho e, também, o modo como vão se relacionar com a população e com outras instituições. O policiamento ostensivo não parece como uma das suas atribuições. No entanto, esta tem sido uma das suas muitas funções, numa interpretação extensiva do que seria a preservação da ordem pública e do patrimônio, posto que alguns afirmam que o maior patrimônio municipal é a sua população. (Miranda, Mouzinho e Mello, 2003, p.39) Apud Mello, 2011, p19.*

A Criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), em 1997, e sua atuação mais incisiva nas Políticas Públicas de Segurança, a partir dos anos 2000, com a implementação do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), o fundo nacional de segurança pública (FNSP) e o plano de prevenção à violência urbana (Piaps) reconhecia nos municípios um importante ator para a prevenção e diminuição da criminalidade (Mello, 2011). Assim de acordo com Mello:

> *O Plano Nacional de Segurança Pública, assim como o Fundo Nacional de Segurança Pública, deram ênfase igualmente aos municípios, mas em particular, àqueles que constituíssem Guardas Municipais para que essas atuassem de uma maneira mais democrática, mais voltada para o cidadão, com base em diagnósticos e solução de conflitos, atuando mais na prevenção do que na repressão. (MELLO, 2011, p.58).*

É nesse cenário de uma política pública induzida pelo Governo Federal para uma maior responsabilização e atuação dos municípios na área da segurança pública que os cursos para os Guardas Municipais ministrados pela ONG Viva Rio se inserem.

O Viva Rio é uma organização não governamental criada em 1993 por um grupo de intelectuais, lideranças comunitárias, artistas, empresários e profissionais de diversas áreas, com o objetivo de contribuir para a redução dos níveis de violência no Rio de Janeiro, operando em campos como: o acesso aos direitos de cidadãos residentes de áreas empobrecidas; a capacitação dos operadores de segurança pública em disciplinas ligadas à defesa dos direitos humanos; e a inclusão social de jovens moradores de favelas.

A ONG Viva Rio tem auxiliado o poder público, seja estadual ou municipal, no desenvolvimento e implementação de projetos na área da Segurança Pública tendo como eixo norteador a concepção do respeito aos Direitos Humanos e as premissas de um Estado democrático de Direito[2].

Neste sentido, a partir de 2003, a ONG Viva Rio tem desenvolvido parcerias com prefeituras do estado do Rio de Janeiro para a formulação de Planos Municipais de ordem pública e prevenção da violência, este último elaborado através de diagnósticos que retratam a realidade local. Assim, o curso de Qualificação para Guardas Municipais surgiu na esteira das parcerias já implementadas com os municípios a partir da necessidade de formar os agentes para atuar a partir das novas demandas dos municípios para a manutenção da ordem pública.

Assim, as experiências descritas nesse artigo fazem parte da minha atuação como coordenadora da área de Segurança Municipal desta organização, na qual era responsável pelos projetos de Diagnósticos e Planos Municipais de Prevenção à Violência e pelos cursos de qualificação da Guarda Municipal no período de 2008 a 2012. Além da coordenação dos cursos que ora serão descritos, também atuei como professora, o que me possibilitou uma maior interação com os Guardas Municipais que vinham relatar as suas dificuldades e anseios no trabalho cotidiano da Guarda Municipal.

No entanto, gostaria de destacar que o convite para atuar como coordenadora dessa área na ONG Viva Rio surgiu devido à minha familiaridade com a temática, pois desde a minha graduação em Ciências Sociais na Universidade Federal Fluminense faço parte do Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas (NUFEP), que reúne uma diversidade de projetos de pesquisa na área da produção de verdades e administração institucional de conflitos. (Mello, 2003). Neste sentido, fazer parte desse núcleo me permitiu atuar desde minha graduação em diferentes pesquisas voltadas para essa temática.

O curso

O Curso de Qualificação para Guardas Municipais consiste em uma formação que busca capacitar os Guardas Municipais para atuarem no seu cotidiano a partir do respeito aos princípios Democráticos de Direitos. Neste sentido, o curso vislumbra um melhor relacionamento entre esta instituição e a sociedade. Para atender esses objetivos, o curso foi estruturado em seis módulos, onde busca trazer os Guardas Municipais para uma reflexão sobre qual a melhor forma de atuação para a garantia da ordem pública municipal, onde o caráter preventivo ganha preeminência em detrimento do caráter repressivo-punitivo, a saber, ainda hoje clave das instituições policiais brasileiras. Assim, temos os seguintes módulos:

1. Ordem Urbana, segurança urbana e segurança pública.
2. Participação da comunidade na prevenção e na administração de conflitos
3. Estudo das especificidades da Cidade
4. Aspectos específicos da atividade de Guarda Municipal
5. Saúde e Trabalho do Guarda
6. Estudos de Casos

Todas as experiências dos cursos que serão aqui descritas seguem essa grade curricular. No entanto, a carga horária variou de acordo com as especificidades de cada Município e com o financiamento do Pronasci para realização dos mesmos.

[1]Ver Kant de Lima (2003) para uma discussão mais aprofundada.

[2]Ver Soares e Sento Sé (1999) sobre as políticas de Segurança Pública implementadas pelo Viva Rio

Os cursos de Qualificação foram ministrados em três municípios do estado do Rio de Janeiro (a saber: São Gonçalo, Campos dos Goytacazes e Itatiaia) entre os anos de 2009 e 2012. Todos os cursos foram financiados através de convênios das Prefeituras com o Governo Federal a partir do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), que tinha como objetivo a prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes socioculturais, articulando ações de segurança pública e das políticas sociais. (Lei n.11.530 de 24 de outubro de 2007).

O perfil diferenciado dos três municípios faz com que as Guardas Municipais atuem em contextos sócio urbanos muitos distintos. No entanto, temos nos três municípios a principal função da Guarda Municipal, que ainda continua voltada para a vigilância do patrimônio público municipal, ficando em segundo plano a sua função como agentes responsáveis por uma ação preventiva na área da segurança pública municipal.

Entretanto, o incentivo do Governo Federal através do Pronasci, ao financiar os cursos de Qualificação para as Guardas Municipais, era feito para ampliar as funções da Guarda Municipal, incentivando principalmente a incorporação do policiamento preventivo nas suas atividades cotidianas.

Os cursos ministrados buscaram atender essa nova perspectiva fundamentada na Matriz Curricular Nacional para Guardas Municipais da Senasp[3].

Apesar de existir um único eixo norteador para a criação dos Cursos de qualificação para a Guarda Municipal, a ONG Viva Rio teve que adaptar o seu modelo de curso para atender as demandas locais. Assim, o único município que seguiu integralmente esse modelo foi São Gonçalo.

O município de Campos solicitou um curso de 90 horas aulas e o município de Itatiaia de apenas 18 horas aulas. Esses dois municípios não obtiveram um grande aporte financeiro pelo Pronasci que viabilizasse a realização de um curso mais extenso.

Assim, temos que o curso de Campos foi composto pelas seguintes disciplinas: Gestão da Segurança, Direitos humanos e Prevenção, Participação Social e conselhos, Polícia Comunitária, Mediação de Conflitos e Educação para o Trânsito. Cada disciplina tinha 15 h/a.

Já a grade curricular do curso de Itatiaia tinha as seguintes disciplinas: O papel da guarda no processo de gestão integrada de segurança pública (2 h/a), O novo Paradigma de Segurança Pública (2 h/a), Segurança Cidadã (2 h/a), Forma de atuação preventiva (6 h/a) e Ambiente de trabalho e Serviço (6 h/a)

Como já mencionado anteriormente, somente São Gonçalo realizou o curso com todos os módulos e 160 horas aulas. Além disso, após a primeira turma os alunos solicitaram à coordenação a inclusão de uma disciplina sobre Direito penal e o aumento da carga horaria da disciplina primeiros socorros.

Assim, o curso ficou com uma carga horária de 168 horas aula, distribuídas nas seguintes disciplinas: Segurança, ordem pública e ordem urbana - uma abordagem conceitual (4h/a); Gestão da Segurança Pública Municipal (4 h/a); Prevenção da Violência e da Criminalidade (4 h/a); Policiamento Comunitário orientado para a resolução de problemas (5h/a); Mediação de Conflitos (5h/a); Estratégias de Participação Comunitária (5h/a); História, Geografia, Economia e Cultura da Cidade(4h/a); Competências Públicas e Privadas do Município (4h/a); Introdução ao Direito Penal (4h/a); Técnicas de defesa pessoal (20h/a); Técnicas de uso comedido da força (20h/a); Uso de armas não letais (10h/a); Estudo de Caso e Simulações de Práticas Cotidianas (40h/a); Lições de Trânsito (8h/a); Primeiros socorros (10h/a); O Estresse do trabalho da Guarda Municipal (4h/a) e Manual de procedimentos da guarda (16h/a).

[3]Para mais detalhes na construção da Matriz Curricular Nacional ver Mello (2011) e Azevedo (2012)

São Gonçalo – Uma breve contextualização do Município e sua Guarda Municipal

O primeiro curso foi realizado no município de São Gonçalo, localizado na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro. Esse município faz divisas ao norte com o Município de Itaboraí e Baía de Guanabara, ao sul com os Municípios de Maricá e Niterói, a leste com Itaboraí e Maricá e a oeste com a Baía de Guanabara e Niterói.

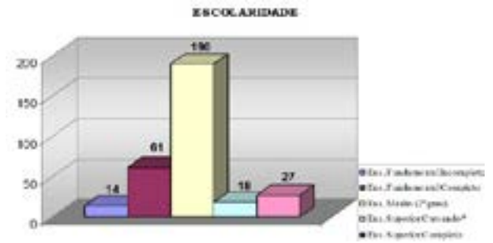
Mapa 1

O município de São Gonçalo, de acordo com o último censo de 2010 do IBGE, conta com uma população de 999.728 habitantes e sua área de unidade territorial é de 247,70 km2. Sua densidade demográfica é de 4.035,90 hab-km2. Tem o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), em 2010, de 0,739.

A Guarda Municipal de São Gonçalo tem um efetivo de 310 guardas, segundo os dados disponibilizados em 2008 pela Secretaria de Segurança Municipal.

Desses 310 Guardas, temos 39 Guardas do sexo Feminino e 271 Guardas do sexo Masculino. Referente ao nível de escolarização pode-se observar o predomínio de 190 guardas com o ensino médio completo, seguido pelo ensino fundamental completo por 61 guardas e apenas 27 Guardas com o ensino superior completo. Conforme podemos observar:

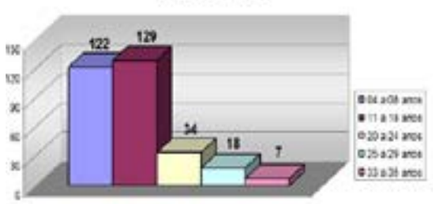
Gráfico 01



Fonte: Secretaria Municipal de Segurança de São Gonçalo.

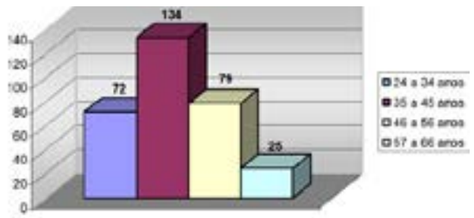
Quanto ao tempo de atuação na Guarda, temos o período de 11 a 18 anos com 41,61%, em primeiro lugar, seguido por uma diferença mínima pelo período de 04 a 08 anos de serviço com 39,35%. A partir desses dados podemos considerar que a maioria dos Guardas Municipais atua há menos de duas décadas na instituição.

Gráfico 02



Fonte: Secretaria Municipal de Segurança.

Quanto aos perfis etários dos Guardas, 134 Guardas concentram-se entre os 35 aos 45 anos, seguidos por um perfil mais velho, com 79 guardas entre 46 e 56 anos de idade. No entanto, quase se equiparam ao número de Guardas com perfil etário mais jovem, são 72 guardas com idades que variam dos 24 aos 34 anos.



Fonte: Secretaria Municipal de Segurança.

Outra questão importante foi verificar que a maioria dos Guardas Municipais de São Gonçalo continuam enquadrados em atividades voltadas para a vigilância do Patrimônio Público (com 51%). Apenas 20% das atividades atenderiam às novas diretrizes da Senasp, ou seja, voltadas mais para um policiamento preventivo.

Gráfico 04

A contextualização do perfil da Guarda Municipal de São Gonçalo é relevante para se compreender a visão do que é ser guarda municipal e como o curso impactou na sua atuação cotidiana como Guarda Municipal.

Além disso, é importante ressaltar que a Guarda Municipal não realizava um curso de formação básica há 11 anos, assim, uma grande parcela desses guardas, ou seja, 122 agentes não tiveram nenhuma formação para desempenhar as funções designadas.

Vemos também que esse longo período sem qualquer tipo de formação traz incertezas quanto ao que é correto ou não na sua atuação e também enfraquece a sua identidade institucional perante à população.

Essas mesmas questões foram percebidas por Mello (2011) durante sua atuação como coordenadora e professora do curso de qualificação para a Guarda Municipal de Niterói.

Assim, o curso em tela teve o objetivo de formar quase todo o efetivo existente no período de 2009 a 2010. Foram realizadas 13 turmas com média de 25 alunos cada, e o curso teve uma carga horária de 168 h. A duração do curso era de um mês por turma, com aulas de segunda à sexta-feira, de 8h às 18h com intervalos de 20 minutos no período da manhã e tarde e de 1 hora para o almoço.

As aulas do curso foram ministradas na sede da Guarda Municipal de São Gonçalo, onde seu comando providenciou a reforma de um espaço, transformado em sala de aula. Apenas as aulas de defesa pessoal ocorriam fora da sede da Guarda, pois necessitavam de um espaço mais amplo para a realização dos exercícios. Essas aulas ocorreram no Batalhão Florestal da PMERJ por meio de um acordo entre os comandos da Guarda Municipal e do Batalhão.

A partir da minha inserção como coordenadora e professora do curso pude perceber a importância da primeira turma para a adesão dos Guardas à proposta do curso.

Não seria um exagero dizer que primeira turma iniciou o curso muito a contragosto. Um dos fatores que mais incomodou os alunos era o fato de que durante um mês eles não poderiam realizar os trabalhos fora da Guarda no seu horário de folga, os chamados "bicos".

Outro fator que desagradava aos alunos, principalmente aos Guardas mais antigos, era a proposta de um curso voltado para uma atuação preventiva.

Desta forma, as primeiras aulas foram muito tensas, houve um choque entre a visão dos professores que ministravam as disciplinas "segurança, ordem pública e ordem urbana", "Gestão da segurança pública" e os alunos, uma vez que estes estavam muito re-

ativos à proposta de uma intervenção mais preventiva.

Os alunos partiam de uma perspectiva mais repressiva punitiva e reivindicavam o direito de atuar como a Policia Militar, inclusive no que diz respeito ao porte de arma de fogo. Neste sentido, a proposta apresentada pelo curso decepcionou os Guardas Municipais em um primeiro momento.

Todavia, no decorrer das aulas, os alunos começaram a refletir sobre as suas práticas cotidianas. Essa reflexão proporcionou uma maior participação e adesão dos alunos à proposta do curso.

A adesão dos mais antigos foi fundamental no processo de aceitação do curso. O ímpeto cresceu significativamente quando o Guarda mais antigo da instituição - que a princípio só reclamava de estar em sala de aula - começou a participar ativamente de todas as aulas, inclusive na disciplina "Defesa Pessoal", da qual ele, por questões de saúde, estava liberado. Sua apreciação positiva do curso influenciou a postura dos outros guardas.

Assim, a boa avaliação da primeira turma gerou uma expectativa positiva nos outros guardas quanto à importância da participação no curso e no reconhecimento da guarda municipal como um importante ator para a prevenção da violência e criminalidade no município.

Neste sentido, apesar de no primeiro momento existir uma resistência dos guardas em participar do curso, com o decorrer do tempo este sentimento se dissipou. Os alunos faziam questão de participar ativamente das aulas e muitos começaram a registrar as disciplinas com gravações das mesmas e a tirar fotografias. Posso dizer que todo o material fotográfico usado nos relatórios de atividades da ONG Viva Rio para o Ministério da Justiça foi realizado pelos alunos. Toda turma, através do seu representante, me entregava um CD com a compilação das fotos das aulas.

Outra questão não menos importante de salientar foi a integração entre os guardas mais antigos com os mais novos. No início de cada turma, era sempre a mesma separação no espaço da sala de aula: os mais antigos sentados com os mais antigos e os mais novos com os mais novos.

Com o decorrer das aulas, essa separação foi desaparecendo, o que proporcionou uma maior integração entre os guardas.

Adiante discutirei a avaliação dos alunos sobre o curso, agora, porém, continuarei com a descrição dos outros municípios e suas Guardas.

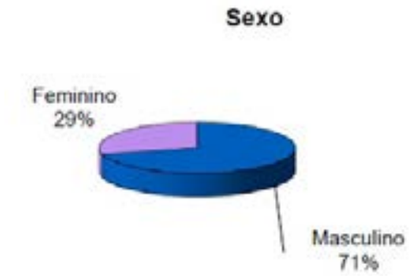
O segundo município no qual realizamos o Curso de Qualificação para as Guardas foi Campos dos Goytacazes, situado no Norte Fluminense. Segundo o diagnóstico e plano municipal de prevenção à violência e Criminalidade do Município, realizado pelo Viva Rio, temos as seguintes informações referentes ao local:

> *De acordo com o Censo de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Campos dos Goytacazes possui uma área total de 4.026,712 quilômetros quadrados, correspondendo a cerca de 40% da região norte-fluminense, no norte do estado do Rio de Janeiro. É a maior cidade do interior fluminense e a décima maior do interior do Brasil. É, também, o município com a maior extensão territorial do estado, ocupando uma área pouco menor que a do Distrito Federal. Possui 10 municípios limítrofes: São Francisco de Itabapoana, São João da Barra, Quissamã, Conceição de Macabu, Santa Maria Madalena, São Fidélis, Cardoso Moreira, Italva, Bom Jesus do Itabapoana e Mimoso do Sul, já no estado do Espírito Santo. Sua população é de 463.731 habitantes e a densidade demográfica do município é de 115,16 habitantes por quilômetro quadrado. Seu índice de desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) corresponde a 0,716. (Correa et al, 2012)*

O perfil da sua guarda municipal foi traçado a partir das fichas de inscrições do curso, já que antes a Secretaria de Segurança Pública Municipal não nos forneceu estas informações. Assim, o perfil traçado aqui foi realizado somente com os guardas municipais inscritos no curso. Entretanto, houve adesão de todos os guardas que estavam na ativa e desempenhavam suas funções cotidianamente no ano de 2010.

Neste sentido, no período de realização do curso o efetivo da Guarda Municipal era de 763 agentes. Quanto à divisão por sexo, 71% dos Guardas são do sexo masculino e 29 % do feminino.

Gráfico 05



Fonte: Viva Rio

As Faixas etárias dos Guardas se concentram principalmente entre os 30 e 39 anos de idade, seguidos pela faixa dos 40 aos 49 anos. Depois temos um grupo etário mais novo, com 18%, na faixa etária entre 18 a 29 anos de idade. Vale ressaltar que desde a sua criação, no ano de 1997, a Prefeitura Municipal só realizou dois concursos, o primeiro em 1997 e o segundo em 2005, ou seja, até 2012 só haviam sido realizados dois concursos para a GM Campos, segundo relata o Comandante da GM Campos. (Correa, 2012)

Gráfico 06

Fonte: Viva Rio

Em relação ao grau de escolaridade, o maior efetivo da GM Campos é formada por guardas que têm o ensino médio completo, correspondendo a 41%, seguidos por ensino superior completo e incompleto com 40%. Apenas uma minoria, 9% dos Guardas, têm seu grau de escolaridade no ensino fundamental completo e incompleto.

Gráfico 07

Fonte: Viva Rio

Quanto às atividades desempenhadas na GM Campos, 54% dos Guardas estão alocados para vigiar o patrimônio público, seguidos pela atividade de ordenamento do trânsito, com 13%. As outras atividades voltadas para um policiamento de proximidade, tais como ronda escolar, ronda comunitária e preservação do meio ambiente correspondem apenas a 4% do total das atividades da GM Campos.

Gráfico 08

Fonte: Viva Rio

Esta breve contextualização do município e da sua Guarda nos permite ter uma melhor compreensão das questões que surgiram ao longo das aulas.

O curso foi realizado inicialmente no Prédio CCTA da UENF. As outras turmas tiveram aulas no Instituto Técnico de Campos. O curso não pôde ser realizado na sede da guarda, pois não tinha espaço para criação de uma sala de aula. Sua duração era de duas semanas com aulas de segunda a sexta-feira, das 8h às 18hs com intervalos pela manhã, tarde e almoço.

Uma diferença importante entre os cursos realizados em São Gonçalo e em Campos (além da carga horária) foi a quantidade de alunos alocados em cada turma.

Em Campos, as turmas eram compostas por uma média de 50 a 60 alunos, enquanto em São Gonçalo as turmas tinham no máximo 25 alunos. A quantidade de alunos na sala de aula modifica a integração aluno/professor, como também exige diferentes práticas de ensino. Neste sentido, as aulas ministradas no curso de Campos privilegiaram uma didática mais professoral, diferente de São Gonçalo, onde a didática aplicada era mais direcionada aos estudos de casos voltados para suas práticas cotidianas.

No curso de Campos, atuei apenas como coordenadora. As reclamações e os conflitos em sala de aula só chegavam ao meu conhecimento através dos relatos dos professores e da secretária do curso. No entanto, o único conflito que repercutiu por mais tempo entre eles foi o caso de alguns alunos que foram ao comando da Guarda reclamar de uma professora que exibia na sua aula um filme pornográfico e estaria incentivando a homossexualidade.

O filme em questão era “Meninos não Choram”, que abordava a temática da discriminação de orientação sexual e trazia para a discussão a necessidade do respeito a diferença.

Dei este esclarecimento ao comandante e incentivei a professora a continuar a passar o filme para provocar o estranhamento e debate entre os alunos. Este fato nos permitiu perceber a dificuldade desses agentes em lidar com situações discriminatórias, principalmente nas questões relacionadas à orientação sexual e à violência contra a mulher.

Há de se frisar que muitos dos agentes eram filiados às Igrejas neopentecostais e mantinham uma referência comportamental orientada por uma interpretação ortodoxa da Bíblia, recorrentemente, mesclavam a disciplina religiosa com os fundamentos básicos do exercício de sua profissão.

Sobre a percepção dos guardas sobre sua atuação profissional, era comum que os professores relatassem a resistência dos alunos em refletir criticamente sobre as suas práticas cotidianas como Guardas, principalmente por terem como parâmetro de atuação um modelo repressivo punitivo da Policia Militar.

O último município que desenvolvemos o Curso para a Guarda Municipal foi Itatiaia, situado no sul fluminense. Segundo o diagnóstico e plano municipal de prevenção à violência, conclui-se:

O município fica a 155km da capital do estado, Rio de Janeiro, e a 255 km da capital de São Paulo. Ocupa uma área de 245,146Km2, fazendo limite com os municípios de Resende/RJ e Bocaina de Minas/MG. Segundos dados do IBGE(2010), a cidade possui 28.783 habitantes, mantendo uma densidade demográfica de 117,41 hab/km2. (Monteiro, 2013)

A área ocupada pelo município é subdividida em dois distritos: Itatiaia (sede) e Penedo, que gera grande parte da renda do município, devido ao turismo.

De acordo com os dados de 2010 do PNUD, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) foi de 0,737.

Neste curso, tive a oportunidade de atuar como coordenadora e professora, o que me proporcionou uma maior integração com os alunos.

O Perfil da Guarda Municipal de Itatiaia também foi traçado a partir da aplicação das Fichas de Inscrição no curso de Qualificação. O curso foi ministrado para todo o seu efetivo.

A Guarda Municipal é composta por 90 agentes sendo 91,1 % (82 Guardas) compostos pelo sexo masculino e 8,9% (8 Guardas) pelo feminino.

Gráfico 09

Em relação ao grau de escolaridade, o maior efetivo da GM Itatiaia é formado por guardas com o ensino médio completo, correspondendo a 48,8%, seguidos por ensino Fundamental completo por 18,6%. Apenas uma minoria, 7 % dos Guardas, têm o grau de escolaridade no ensino Superior completo e incompleto.

Gráfico 10

Em relação ao tipo de atividade desenvolvida na Guarda Municipal, 78% referem-se à vigilância do Patrimônio Público e 21% são responsáveis pelo ordenamento do Trânsito. Não foram mencionadas o questionário atividades voltadas para um modelo preventivo da segurança municipal.

Gráfico 11

O curso foi realizado no Centro Municipal de Capacitação Profissional de Itatiaia, com duração de apenas de três dias. As aulas ocorriam das 9h às 17hs, com intervalos de 20 minutos pela manhã e à tarde, e uma hora para almoço.

A Guarda Civil Municipal de Itatiaia não tinha curso de formação profissional há pelo menos 11 anos, conforme relataram vários alunos durante minhas aulas. Como eu era também coordenadora do curso, os alunos me questionavam o motivo do curso ser tão curto. A realização deste curso foi uma grata surpresa, pois diferente das outras duas Guardas Municipais, São Gonçalo e Campos, a receptividade inicial foi boa.

Durante minhas aulas, os alunos reclamavam muito da invisibilidade da Guarda e também da falta de credibilidade deles para mediar conflitos no distrito de Penedo e Maromba, que por serem áreas de turismo do município que atraem muitas pessoas de fora da cidade. Este turismo, segundo os alunos, trazia muita desordem para a cidade, sublinhando a inclinação dos visitantes ao desrespeito das regras de ordenamento do espaço público.

As queixas em relação aos conflitos ocorridos em escolas municipais foram também recorrentes durante minhas aulas. Para exemplificar os tipos de conflitos que ocorriam nestas unidades de ensino em Itatiaia, os alunos sempre relatavam o seguinte caso: um Guarda foi à escola à pedido da sua direção para mediar um conflito entre um aluno e professor. Este aluno, num momento de raiva e desrespeitando o guarda municipal, arremessou nele uma carteira escolar. O guarda perdeu a paciência e acabou respondendo a essa agressão física com um uso desproporcional da força, fato que o levou a ser punido por sua instituição e também a responder judicialmente a um processo de lesão corporal.

Os alunos traziam este caso justamente para argumentar que eles não sabiam de que forma agir, por não terem recebido nenhum treinamento sobre o uso comedido da força e achavam que a punição a este guarda não era justa.

Isso nos traz questões tão amplamente já discutidas sobre o *ethos* repressivo punitivo dos operadores de segurança, que não seriam devidamente treinados para lidar com os conflitos de maneira a administrá-los (através da busca pelo consenso) no lugar de coibi-los pelo uso da força.

Este curso teve uma participação muito ativa dos alunos, tanto que realizamos duas palestras de quatro horas sobre o uso comedido da força e armamento menos letal, a pedido dos próprios Guardas.

Assim, a maior decepção com o curso foi sua carga horária, e não com as disciplinas em si. Diferente do que ocorrera nos outros cursos, os Guardas de Itatiaia queriam estar em sala de aula.

O próprio comandante e seu subcomandante fizeram o curso com muito entusiasmo. No entanto, a participação deles na sala de aula não causou nenhum constrangimento entre os outros alunos. Na perspectiva deles, o próprio comando sofria com os mesmos problemas.

Este ponto é interessante de ressaltar, pois poucas Guardas Municipais têm em seu comando pessoas da própria instituição. Geralmente, como em Campos e São Gonçalo, o comando é assumido por Policiais Militares que trazem para sua gestão uma lógica militar na forma de atuar na Guarda, reproduzindo muitas vezes a organização praticada nos batalhões da Policia Militar[4].

Considerações finais

O processo de capacitação incluiu a aplicação de questionários, cujo objetivo era mapear as percepções dos Guardas Municipais sobre suas funções como operadores de segurança pública na esfera municipal.

A metodologia usada foi a de percepção de impacto das aulas. Para isto, foram aplicados dois questionários (um no primeiro dia das aulas e o segundo ao término das instruções).

Os questionários iniciais tinham como principais objetivos: 1º - avaliar as expectativas dos alunos em relação ao curso; 2º - diagnosticar os conceitos, ideias, percepções relativas à segurança pública e 3º - diagnosticar as concepções sobre o uso da força.

O questionário final tinha como objetivo avaliar o curso e compreender se houve alguma alteração na percepção dos Guardas Municipais quanto ao exercício da sua função. Eram seus objetivos principais: 1º - avaliar o conteúdo de cada disciplina, 2º - avaliar os professores de cada disciplina, 3º - avaliar as mudanças de conceitos, ideias e percepções relativas à segurança pública e 4º - avaliar as mudanças relativas às concepções sobre o uso da força.

Neste sentido, a primeira pergunta do questionário inicial era "Na sua opinião, quais são os principais fatores que contribuem para o aumento da violência e da criminalidade?". Esta pergunta tinha o objetivo de diagnosticar inicialmente quais eram os fatores que os guardas atribuíam para o aumento da violência e criminalidade.

Podemos observar, pelas respostas no quadro abaixo, que a maioria dos Guardas, seja de São Gonçalo, Campos ou Itatiaia, têm a mesma percepção sobre os fatores que proporcionam o aumento da violência e criminalidade, a saber: o baixo nível de educação da população, seguido pela opção "Existência de leis que favorecem a prática de crimes" e depois "Falta de melhores opções para os jovens de baixa renda". A maioria das respos-

[4]Essa questão também foi abordada por Joelma Azevedo em sua dissertação de Mestrado.

tas têm como perspectiva as desigualdades socioeconomicas existentes no Brasil.

Outra questão abordava as concepções do uso da arma de fogo para o desempenho de suas funções como Guarda. Podemos observar, através dos questionários iniciais e finais, que não houve uma mudança na

Curso de Capacitação da Guarda Municipal de São Gonçalo 2009/2010| Foto: Acervo Viva Rio

Na sua opinião, quais são os principais fatores que contribuem para o aumento da violência e da criminalidade. Até quatro alternativas

Questionário Inicial	Na sua opinião, quais são os principais fatores que contribuem para o aumento da violência e da criminalidade. Até quatro alternativas		
	São Gonçalo	Itatiaia	Campos
Baixo nível de educação	76,3	61,8	67,4
Falta de empregos	17	36	49,1
Falta de melhores opções para os jovens de baixa renda	43,1	48,3	42,1
Facilidade de entrada de armas no Brasil	1,8	34,8	38
Não existência da pena de morte	27.6	2.2	5,2
Falta de melhores condições de trabalho para as polícias	50,9	27	19,7
Existência de leis que favorecem a prática de crimes	36	59,6	51,5
Falta de serviços básicos nas comunidades de baixa renda	34,3	28,1	25,8
Envolvimento/Conivência da polícia com atividades criminosas	58,7	39,3	28,2
Baixos salários dos operadores de segurança pública	39,2	16,9	22,7
Outro fator	2,1		

Questionário Final	Na sua opinião, quais são os principais fatores que contribuem para o aumento da violência e da criminalidade. Até quatro alternativas		
	São Gonçalo	Itatiaia	Campos
Baixo nível de educação	68,1	78,2	74,88
Falta de empregos	20,7	41,4	35,96
Falta de melhores opções para os jovens de baixa renda	33,2	64,4	39,74
Facilidade de entrada de armas no Brasil	36,6	36,8	34,32
Não existência da pena de morte	9,2	2,3	0,16
Falta de melhores condições de trabalho para as polícias	55,6	17,2	23,97
Existência de leis que favorecem a prática de crimes	36,6	46	48,11
Falta de serviços básicos nas comunidades de baixa renda	38,3	34,5	30,87
Envolvimento/Conivência da polícia com atividades criminosas	43,1	36,8	28,9
Baixos salários dos operadores de segurança pública	38,6	23	26,27
Outro fator	3,1	0	0

concepção da importância do uso da arma de fogo para desenvolver suas atividades como Guardas no município de São Gonçalo e Campos. Somente a Guarda de Itatiaia teve uma mudança significativa de percepção sobre o uso da arma de fogo para o desempenho do seu trabalho.

Assim, observamos que apesar dos cursos estarem voltados para uma perspectiva desmilitarizada, onde o uso da arma de fogo não seria necessário, a lógica punitiva repressiva ainda se manteve para os Guardas Municipais.

Indo na mesma direção apontada pelo uso da arma de fogo, poucos guardas estão dispostos a substituir a arma de fogo por armamentos menos letais.

Apesar do pouco impacto do curso para uma mudança de uma lógica repressiva punitiva para uma lógica mais preventiva, os alunos do curso avaliaram, em sua maioria, que colocariam em prática os conhecimentos adquiridos no curso.

Qual a sua opinião em relação ao uso da arma de fogo para o desempenho das suas funções na guarda

Questionário Inicial	Qual a sua opinião em relação ao uso da arma de fogo para o desempenho das suas funções na guarda		
	São Gonçalo	Itatiaia	Campos
Essencial	33,6	32,6	31,1
Relevante	37,1	27,9	25,1
Indiferente	7,9	8,1	6,6
Pouco relevante	10,7	9,3	9,7
Dispensável	10,7	22,1	23
Sem Informação	0	0	4,5
Total		100	100
Questionário Final	**Qual a sua opinião em relação ao uso da arma de fogo para o desempenho das suas funções na guarda**		
	São Gonçalo	**Itatiaia**	**Campos**
Essencial	40,3	12,8	31
Relevante	31,7	38,4	26
Indiferente	7,8	5,8	8
Pouco relevante	9,9	11,6	11
Dispensável	10,2	31,4	24
Sem Informação	0	0	1,3
Total	100	100	**100**

Acho que o uso de arma de fogo pode ser substituído pelo uso de outras tecnologias/ armas (menos letais) no exercício da função de guarda municipal

Questionário Inicial	Acho que o uso de arma de fogo pode ser substituído pelo uso de outras tecnologias/armas (menos letais) no exercício da função de guarda municipal		
	São Gonçalo	Itatiaia	Campos
Concordo totalmente	25,4	38,3	28,4
Concordo em parte	55,7	52,3	42,7
Não concordo nem discordo	4,3	3,5	6,5
Discordo em parte	7,5	4,7	8,3
Discordo totalmente	7,1	1,2	11,6
Sem Informação	0	0	2,5
Total	100	100	100
Questionário Final	**Acho que o uso de arma de fogo pode ser substituído pelo uso de outras tecnologias/armas (menos letais) no exercício da função de guarda municipal**		
	São Gonçalo	**Itatiaia**	**Campos**
Concordo totalmente	18,5	53,5	31
Concordo em parte	54,2	36	46
Não concordo nem discordo	5,7	5,8	4
Discordo em parte	8,1	1,2	7
Discordo totalmente	13,5	3,5	10
Sem Informação	0	0	2
Total	100	100	100

Como você avalia a possibilidade de aplicação prática dos conhecimentos adquiridos?

Questionário Final	Como você avalia a possibilidade de aplicação prática dos conhecimentos adquiridos?		
	São Gonçalo	Itatiaia	Campos
Grande possibilidade	62,5	64,6	58,1
Média possibilidade	32,2	34,2	30,6
Pouca possibilidade	3,9	0	7,5
Nenhuma possibilidade	1,4	1,2	2
Sem Informação	0	0	1,8
Total	100	100	100

Nos questionários finais, os Guardas também afirmaram, em sua grande maioria, que o curso alteraria sua prática cotidiana. Observamos uma ambivalência existente nas Guardas Municipais, que ora atuam como agentes de segurança que devem (e podem) realizar um trabalho mais preventivo e próximo dos munícipios, ora atuam como agentes que encontram na repressão o artifício regular de interação com a população e com os conflitos que emergem no cotidiano.

Você acredita que este curso pode mudar sua prática cotidiana enquanto guarda municipal

Questionário Final	Você acredita que este curso pode mudar sua prática cotidiana enquanto guarda municipal		
	São Gonçalo	Itatiaia	Campos
Sim	95,1	97,7	82,7
Não	4,9	2,3	14,3
Sem Informação	0	0	3
Total	100	100	100

Para finalizar, a maioria dos Guardas disse que o curso atendeu em parte às suas expectativas. Somente em São Gonçalo um grande número de guardas (30,5%) afirmou que o curso não atendeu suas expectativas.

Em relação as suas expectativas em relação ao curso, você diria que:

Questionário Final	Em relação as suas expectativas em relação ao curso, você diria que:		
	São Gonçalo	Itatiaia	Campos
O curso atendeu em parte as minhas expectativas	38,2	52,9	49,6
O curso atendeu totalmente as minhas expectativas	30,5	24,7	25,1
O curso não atendeu as minhas expectativas	30,5	0	5,3
O curso superou todas as minhas expectativas	0,7	22,4	17,2
Sem Informação	0	0	2,8
Total	100	100	100

Este breve conjunto de dados apresentados teve como objetivo ilustrar os resultados principais do curso de Qualificação para a Guarda Municipal, executado pela ONG Viva Rio.

Assim, é importante lembrar que os cursos de capacitação em tela pautaram-se pela metodologia participativa, onde situações concretas do cotidiano são revivenciadas em sala de aula, permitindo aos operadores de segurança de nível municipal refletir sobre suas práticas e sobre o papel da segurança pública enquanto elemento de consolidação democrática e defesa dos direitos individuais dos cidadãos.

Neste sentido, os indicadores de impacto do projeto orbitariam em torno de uma mudança de percepção dos operadores sobre o conceito de segurança pública.

Ratifica-se com esta experiência que os órgãos de segurança, incluindo as Guardas Municipais, foram permeados durante algum tempo por uma concepção vinculada às noções de controle e repressão, precipuamente que teve no uso da arma de fogo e na coerção física seus esteios principais.

Desta forma, apesar de todos os esforços de uma política pública que tente reverter esta concepção, percebemos que ela está profundamente arraigada na mentalidade dos operadores que passaram por este processo de capacitação.

Notamos que, apesar da inclusão de novos modelos de socialização e aprendizagem propostos nos cursos, ainda permanece uma concepção em torno do conceito de segurança pública vinculado a uma dimensão precipuamente repressiva.

No entanto, devemos considerar que estes processos que buscam mudanças nas práticas sociais não ocorrem de um momento para o outro, mas sim através de um longo processo.

Desta forma, os cursos apresentados devem ser entendidos como parte de uma política pública que busca através de ações, em diversas áreas da segurança pública, desconstruir a dimensão repressiva para construir uma valorização de aspectos preventivos, associativos e participativos.

Curso de Capacitação de Lideranças Comunitárias e Gestores de Seg. Pública (ago-2012) | Foto: Acervo Viva Rio

Bibliografia

AZEVEDO, Joelma de Souza. Registrar para quê? Uma análise das formas de registro dos atendimentos da Guarda Municipal de São Gonçalo(RJ). Dissertação de mestrado. PPGA/UFF, Niterói, 2012.

KAHN, Túlio e ZANETIC, André. O Papel dos Municípios na segurança pública. Estudos criminológicos, [S.I.] , v.4, jul.2005.

KANT DE LIMA, Roberto. Direitos Civis, estado de direito e "cultura policial": a formação policial em questão. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 11, 2003.

MELLO, Kátia Sento Sé. Cidade e Conflito. Guardas Municipais e Camelôs. Niterói, EDUFF, 2011.

MISSE, Michel; BRETAS, Marcos. As guardas municipais no Brasil.Diagnóstico das transformações em curso. Rio de Janeiro. Booklink Ed, 2010.

MONTEIRO, Fabiano Dias (ORG). Diagnóstico e Palno Municipal de Prevenção à violência e criminalidade do município de Itatiaia. Rio de Janeiro. Viva Rio,2013

SENTO-SÉ, João Trajano (ORG). Prevenção da Violência: o papel das cidades. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2005.

SOARES, Luiz Eduardo. "Segurança municipal no Brasil – sugestões de uma agenda mínima." In: SENTO-SÉ, João Trajano (org.). Prevenção da violência municipal: o papel das cidades. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2005.

_____ e SENTO-SÉ, João Trajano. Dilemas de um aprendizado difícil: Estado e Segurança Pública no Rio de Janeiro. LAV Artigos. Rio de Janeiro, 1999. Acessado em http://www.lav.uerj.br/docs/art/jt/jt_1999-dilemas.pdf

Renata de Almeida Oliveira

Renata de Almeida Oliveira é Historiadora, Produtora Cultural, Mestre e Doutoranda em Memória Social pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), atua como Supervisora de Pesquisa no Projeto Museus do Rio da UNIRIO, atuou como Consultora da UNESCO e, atualmente é Relatora do Viva Rio.

Articulação Comunitária e Mediação de Conflitos: ***A experiência do Viva Rio como Estudo de Caso***

Renata de Almeida Oliveira

Resumo

O presente artigo tem como objetivo sistematizar conceitos ligados à questão do desenvolvimento local em cenários sociais voláteis, onde a população esteja em situação de vulnerabilidade social. Tem por objetivo expor alguns dados coletados em entrevistas realizadas com profissionais do Setor de Articulação Intersetorial do Viva Rio e que trabalharam em projetos executados pela Organização Não Governamental ao longo de seus quase 21 anos de história. Pretende ainda, de maneira sistematizada, destacar algumas das práticas e modos de atuação relatados

Palavras-Chave: articulação comunitária, mediação de conflitos, articulador, viva rio, territórios em conflito.

Abstract

This paper has the objective to range concepts related to local development in unstable social contexts, in which the population suffers from a vulnerable social situation. Throughout the article it will be exposed the data collected from interviews with the Social Articulation team of Viva Rio, who have worked in projects of the organization through its almost 21 years of history. In this sense, this article aims to emphasized the practices and the behavior reported by the interviewees in an organized way.

Key Words: *communitarian articulation; conflict mediation; articulator; Viva Rio; territory in conflict.*

Apoio a atividades ligadas a Estratégia de Saúde da Família - "Saúde na Folia | Foto: Acervo Viva Rio

Introdução

"O Viva Rio nasceu com DNA de articulação." (Claudio Napoleão, Articulador Comunitário do Viva Rio)

A frase dita por Claudio Napoleão, articulador comunitário do Viva Rio, em sua entrevista realizada no dia 04 de fevereiro de 2014, apresenta claramente a relação da ONG Viva Rio com as práticas de Articulação Comunitária e Mediação de Conflitos que nortearam diversas de suas ações ao longo de seus quase 21 anos de história e ação de práticas comunitárias.

Para que se compreenda o contexto no qual o Viva Rio está inserido atualmente, é importante ressaltar o momento no qual se originou, no início dos anos 1990. Seu surgimento se deu como um movimento para enfrentar a violência que dominava a cidade do Rio de Janeiro: substituir o medo pela vontade de participar, inventar e implementar soluções para uma realidade que ninguém mais queria viver.

Entre suas grandes virtudes, uma das que mais se destacam se refere à capacidade que o Viva Rio tem, desde que surgiu enquanto um movimento da sociedade até a atualidade - enquanto uma das mais importantes ONGs do país -, de integrar esforços e mobilizar diferentes camadas da sociedade: de líderes empresariais, artistas e acadêmicos a líderes comunitários, sindicais e profissionais liberais. Todos se unem em prol de um bem maior: promover a cultura de paz e viabilizar a inclusão social.

O Viva Rio é uma organização comprometida com a pesquisa, o trabalho de campo e a formulação de políticas públicas. Deste modo, é importante destacar a relação existente entre a pesquisa e a ação que, apesar de fazerem parte de etapas diferentes do trabalho, interagem intensamente, enriquecem e, até mesmo, mudam os rumos uma da outra. As pesquisas ajudam a imaginar quais dispositivos mecanismos e intervenções são capazes de alterar os processos em curso. As ações locais, por sua vez, são fontes de experiências que provocam e surpreendem os pesquisadores.

Além de buscar resultados concretos, as ações pontuais funcionam sempre como um laboratório, para experimentar soluções que poderiam eventualmente se tornar políticas públicas, como aconteceu, por exemplo, com a Campanha do Desarmamento[2] . Por isso, a atuação nas comunidades de baixa renda é acompanhada da articulação com Governos (municipal, estadual e federal) e com organismos internacionais, na busca de pautar políticas públicas.

Em duas décadas, desenvolveu e consolidou atividades e projetos que se tornaram políticas públicas reproduzidas pelo Estado, por empresas, mercado e outras organizações.

Compreendendo o território

Para que a execução de ações em territórios vulneráveis seja plena e bem sucedida, é importante que seja realizado um diagnóstico da situação local com o intuito de se organizar as maneiras de atuação e compreender as dinâmicas do território. Sendo assim, é importante destacar um profissional fundamental para auxiliar nesse trabalho: o Articulador Comunitário.

O Articulador Comunitário é a pessoa que será o primeiro contato, o mediador, entre a inserção de determinada ação dentro de um território e a comunidade, e os atores que compõem aquele espaço. Idealmente, o articulador deve ser morador da comunidade ou pelo menos ter familiaridade e disponibilidade para atuar no território como tal, o que possibilita seu reconhecimento local, sendo uma figura aceita e não intromissiva.

Podemos citar alguns pilares que sustentam a atuação dos articuladores nas comunidades, possibilitando o bom relacionamento para que os resultados do trabalho sejam positivos. São eles: diálogo, construção de redes de relação, sensibilidade, estabelecimento de uma relação de confiança com os interlocutores e integração.

Tratando-se da Articulação Comunitária, é o primeiro passo dentro do território, que segue "desbravando" a região, conhecendo pessoas, ampliando a rede de contatos e negociando as mais diversas situações, visando a implementação de políticas públicas e/ou privadas, projetos sociais, culturais, educação, saúde e segurança, auxílio em calamidades e apoio em resolução dos mais variados conflitos.

Por isso, o Articulador deve ter conhecimento prévio sobre a comunidade em que atua, sendo morador ou não, e, também, conhecimento sobre a história da cidade do Rio de Janeiro (ou da cidade em que estiver atuando) e as questões urbanas, considerando-se um local, afinal, deve poder circular em qualquer território.

Um dos fatores que contribui para a plena realização do trabalho por parte dos Articuladores Comunitários é o estabelecimento de redes de contato. Deste modo, é importante compreender as relações de poder antes de se inserir nas comunidades. Com isso, pode-se identificar uma possível necessidade de se realizar uma preparação prévia do território para que uma determinada ação possa ser implementada, fazendo uma análise de como o território "se comporta".

Para que possam se inserir em contextos locais, é importante que identifiquem atores e instituições no território, o que facilita a comunicação e atuação, e compreender a linguagem local – verbal, emocional, corpórea – para saber como se portar nas diversas situações. É trabalhando junto a estas instituições que são estabelecidas as Redes Sociais de apoio às atividades nos diversos territórios.

"Para que se tenha sucesso na implementação de ações dentro de determinado território, é de primordial importância a identificação de lideranças locais positivas, que possam integrar o Articulador ao território, legitimando-o como tal nas ações que serão implementadas"

Sendo assim, se pode afirmar que, para que se tenha sucesso na implementação de ações dentro de determinado território, é de primordial importância a identificação de lideranças locais positivas, que possam integrar o Articulador ao território, legitimando-o como tal nas ações que serão implementadas. Esta etapa de diagnóstico da situação local auxilia a compreender os caminhos de menor resistência para cada tipo de ação dentro do território, visto que é importante movimentar e integrar diferentes ações para que o objetivo seja alcançado.

Para que a implementação de determinado projeto seja aceito, é importante explicar e fazer com que os beneficiários/população local compreendam de que forma o programa a ser realizado irá beneficiar aquele território e seus habitantes. Essa abordagem inicial deve ser calma e tranquila, realizando-se uma espécie de negociação, quando for o caso, buscando meios de difundir informações referentes à execução do projeto, evitando possíveis atritos com atores locais. Sendo assim, é importante ter em foco a necessidade de se desconstruir ideias que possam ter sido erroneamente pré-concebidas pela população local, tanto sobre a natureza da instituição, quanto sobre a natureza do trabalho a ser realizado.

[2]O Viva Rio esteve à frente da Campanha Nacional pelo Desarmamento no final da década de 90, seguindo uma tendência internacional de ações movidas nesse sentido. "Segundo a ONU, de cada dez homicídios no Brasil, oito são cometidos com armas, nos colocando em primeiro lugar no ranking dos países com mais mortes por armas de fogo no mundo." (Estatuto do Desarmamento. P. 05, 2005). Sendo assim, após muitos debates, no dia 23 de outubro de 2005 ocorreu um referendo, ou seja, uma consulta popular acerca da comercialização de armas de fogo. Nesta votação, a proibição de venda de armas de fogo foi rejeitada por 63,94% da população. No entanto, apesar desse resultado, continuaram em vigor todas as demais disposições do Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826), promulgado em 23 de dezembro de 2003, que já restringe a posse e uso de armas de fogo às corporações militares e policiais, empresas de segurança, desportistas, caçadores e pessoas autorizadas apenas pela Polícia Federal.

"A proposta de ação de um projeto dentro de um território vulnerável pode ser identificada como uma importante ajuda à população local, como, por exemplo, quando se percebe ausência de políticas públicas, ações da natureza (calamidades) ou casos extremos de violência urbana, como uma chacina"

Quando a abordagem à população e os principais atores são identificados, eles podem auxiliar na localização e conhecimento de potencialidades e carências do local, quando o Articulador poderá mostrar de que forma pode atuar. Deste modo, apresenta-se o auxílio no relacionamento da comunidade como um todo, não temendo desafios e tabus, ajudando a desconstruir lógicas territoriais que muitas vezes podem ser de ódio, vingança e revanchismo, sobretudo quando o território está dominado pelo crime.

A execução das ações deve compreender inovações e parcerias estratégicas – é o caso da identificação de lideranças locais positivas, tais como Presidentes de Associação de Moradores, comerciantes, escolas e todo tipo de liderança ou Instituição que concedam boas ações ao território e sejam reconhecidamente lideranças no local – as quais devem ser obtidas, preferencialmente, de forma acessível e com baixo custo, favorecendo assim ao escalonamento e, em alguns casos, a inserção de políticas públicas no território, tais como escolas, atendimento médico e saneamento básico.

A proposta de ação de um projeto dentro de um território vulnerável pode ser identificada como uma importante ajuda para a população local, como por exemplo, quando se percebe ausência de políticas públicas, ações da natureza (calamidades) ou casos extremos de violência urbana, como uma chacina.

Deste modo, abrir canais de comunicação e diálogo com os beneficiários e outros territórios que ultrapassam os limites da comunidade é fundamental no auxílio ao desenvolvimento local, sendo uma maneira de fomento e incentivo à participação e mobilização popular nas ações implementadas. Tal cuidado é importante, tendo-se como intuito conceder protagonismo aos atores locais, inclusive na atuação em grupos de execução e coordenação das ações. Esse protagonismo dos atores locais é uma etapa importante, afinal, tais pessoas conhecem bem o território e são conhecidos e reconhecidos pela comunidade do local. Já no que tange à intervenção de um articulador, bem como de uma instituição, deve-se assumir que tal atuação é externa à situação (no caso de mediação de conflitos) e ao território (mesmo que o mediador seja morador ou reconhecido como algum tipo de liderança no território), pois está executando projetos e ações que são novas e desconhecidas ao local.

Para que a comunidade se integre ao projeto a ser executado, é importante valorizar seu potencial de mobilização, provendo reuniões periódicas e criando formas diversas de incentivo para atrair o interesse da comunidade pelo trabalho que está sendo realizado.

Um fator primordial na etapa de diagnóstico da situação local se refere à segurança. No caso de haver necessidade de criação de espaços de execução de projetos – sedes, clínicas, salas de aula, espaço de esportes e eventos entre outros –, deve-se evitar proximidade e/ou espaços comuns com o que podemos chamar de "Poder Paralelo", ou seja, lideranças locais negativas, que usam da violência e ilicitudes para manterem o controle local –, seja influenciando o cotidiano populacional, seja controlando tráfico de substâncias ilícitas – em uma tentativa de sobreporem-se ao poder do Estado. Tal cuidado é importante para que colaboradores e beneficiários não sejam colocados em nenhum tipo de risco, evitando que o desenvolvimento do trabalho seja comprometido. Podemos afirmar, então, que o limite para se envolver ou não em uma situação é o limite do risco à vida e de segurança pessoal, ou seja, resguardar a própria integridade física acima de qualquer questão do trabalho.

Mediando conflitos

A mediação de conflitos é uma atividade constante para os Articuladores Comunitários. Carlos Brandão, em seu paper **Mediação Comunitária: limites e possibilidades no contexto das UPPs**, afirma que a mediação de conflitos deve ser pautada no reestabelecimento do diálogo, não sendo apenas conseguir chegar a um acordo o único objetivo.

> *Trata-se de um processo transformador, informativo-pedagógico, no qual as partes envolvidas, à medida que se envolvem e avançam neste diálogo, vão se transformando durante o processo, que clarifica questões controversas, mal colocadas ou não percebidas por aqueles que as vivenciam. É especialmente indicada em casos que envolvam relações continuadas, de proximidade, onde está claro que o rompimento dos laços significa um prejuízo a toda coletividade. (BRANDÃO, p.02, 2013)*

É preciso interagir[3] junto aos setores comunitários, incentivando a participação democrática, visando encontrar espaço para o diálogo e, também, no sentido de inibir manipulações, determinações, assédios ou quaisquer tipos de interferências de grupos ou pessoas ligadas à criminalidade, bem como qualquer interferência negativa no cotidiano do território. Deste modo, a participação ativa de todos os envolvidos é fundamental.

Pressupõe-se que a Mediação de Conflitos deve ser realizada por um mediador imparcial, que não possui nenhuma relação com as partes envolvidas no caso, ou seja, é uma ação que deve ser realizada partindo do princípio da neutralidade.

Para que seja realizada a Mediação de Conflitos, é importante que o articulador/mediador ouça todas as partes envolvidas, aproximando todos os lados, buscando um ponto de convergência, possibilitando que posteriormente possa ser realizado o diálogo acerca do assunto divergente. Algumas questões fundamentais devem ser pensadas: Como fazer com que as divergências sejam minimizadas ou solucionadas? O que vai ser possível ser construído para que possamos ultrapassar isso?

Essa facilitação que deve ser promovida no que diz respeito ao diálogo não pode comprometer a ação a ser executada – é possível que ocorra casos em que, de alguma maneira, algum tipo de liderança negativa[4] esteja indiretamente envolvida. Deste modo, é importante que os riscos sejam assumidos e não minimizados, com realismo diante da situação apresentada, afinal, algumas discussões extrapolam as relações individuais.

> *Incentiva a participação democrática por buscar encontrar o espaço para o diálogo mesmo em situações que não são percebidas pelo sistema formal, tradicional, de resolução de disputas, aproximando, assim, o discurso do direito da realidade das partes envolvidas, respeitando diferenças e possibilitando a criação de novos paradigmas. (BRANDÃO, p. 02, 2013)*

O Articulador/Mediador deve estar aberto a soluções dinâmicas e criativas, sem medo de improvisar quando julgar necessário. De fato, deve assumir o papel de "pacificador", envolvendo os diferentes atores no processo decisório das questões tratadas em determinado conflito.

Em questões referentes à inserção de projetos no território, manter o controle das informações é fundamental. A mediação também acontece entre os envolvidos na gestão e execução do projeto. Deste modo, manter o clima amistoso e de equipe, sabendo acomodar diversas posições, opiniões e visões sobre o território no contexto de uma mesma equipe, também é uma ação à qual o articulador/mediador deve estar atento.

Tratando-se das dinâmicas de poderes locais, sobretudo no que concerne às lideranças negativas[5], é importante manter respeito, no entanto, sem se submeter ou abandonar os objetivos, princípios e ideais do projeto

[3]Assumir que a comunidade tem o direito de dialogar sobre qual a melhor maneira de alcançar os objetivos, assumir a primazia da população local.
[4]Quando se lida com atores violentos, não assumir uma posição de enfrentamento; tentar mostrar como o trabalho será feito de forma a beneficiar o máximo interferindo o mínimo.
[5]Lideranças Negativas podem ser consideradas pessoas envolvidas com a criminalidade daquele território, ou que usem de artifícios violentos visando alcançar algum tipo de poder que não o poder do Estado Democrático de Direito.

que será implementado no território. Os territórios podem ser dominados por diferentes facções criminosas/lideranças negativas que se confrontam entre si. Deste modo, é importante que o articulador/mediador compreenda a lógica geográfica criminal e que não pertença de maneira nenhuma a determinado grupo, afinal, precisará circular em qualquer território, mantendo o bom relacionamento e legitimidade para sua atuação.

Vale ressaltar que a mediação não é responsável por todo tipo de conflito e atrito. Quando necessário ao setor (no caso de algum tipo de conflito institucional, por exemplo), autoridades competentes devem ser acionadas (Gestão de Recursos Humanos; Departamento Pessoal; Delegacia de Polícia; Delegacia da Mulher; Delegacia da Infância e Juventude; Ministério do Trabalho entre outros), afinal, algumas soluções podem ultrapassar os limites da articulação, os limites da segurança ou até mesmo limites de resoluções administrativas.

Os processos de mediação têm sido tratados como portadores de uma feição multidisciplinar e transversal, na medida em que podem servir como instrumento de interação que vai desde os inter-relacionamentos pessoais até as mais complexas interações com organismos governamentais. Essas características autorizam os interessados a implementar esse processo, a pensar a sua aplicação em espaços como escolas, associações, entidades religiosas, ambientes comunitários, agências governamentais e sindicatos, entre tantos outros grupos em que se vislumbre a necessidade de trabalhar a diversidade cultural e o uso de espaços comuns, gerando alternativas diretas e eficazes de administração de conflitos, decorrentes das necessidades e do cotidiano das pessoas, guiadas por suas identidades geográficas e culturais. (MENDONÇA, p. 09, 2016)

Diferentes situações de territórios permitem diferentes tipos de liberdade e abordagens. A situação de conflito é identificada de duas maneiras: ou representantes da comunidade solicitam auxílio do articulador/mediador ou o próprio articulador/mediador percebe algum tipo de problema durante as visitas rotineiras ao território. Quando o conflito acontece na própria comunidade, o articulador deve envolver vários atores locais e discutir as propostas viáveis. Dessa forma, é compartilhada a responsabilidade dos problemas e das soluções, com definição de papéis, evitando o tecnicismo. Neste caso, a mediação deve ser elaborada a partir do entendimento real das demandas comunitárias, sendo uma maneira de abrir novas oportunidades e visões para os envolvidos, beneficiando o bem-estar social. Para que isso aconteça, é fundamental compreender o conflito no território.

Para que a mediação seja realizada com eficácia e a tranquilidade necessária, é importante que o local onde será promovida essa atividade seja um espaço neutro e seguro, onde todas as partes sintam legitimidade e conforto.

Balcão de direitos: Uma inovação importante

"A resolução de conflitos em ambiente institucional caracterizada pela impositividade do direito difere da disputa administrada em ambiente informal, onde a vontade e a cooperação dos pares são os elementos que conduzem a efetividade da lei." (MENDONÇA, 2006)

O Balcão de Direitos foi um programa desenvolvido pelo Viva Rio entre os anos de 1996 e 2005 e, posteriormente, sua prática foi adotada em diferentes unidades da federação, tornando-se uma importante política pública nacional.

Seu objetivo era conceder atendimento jurídico em comunidades do município do Rio de Janeiro. Foi uma importante experiência em promoção do exercício da cidadania para a população de baixa renda e mediação de conflitos dentro de algumas comunidades da cidade. O Balcão foi durante 15 anos uma referência no campo das políticas de direitos humanos, de acesso à justiça e mediação de conflitos.

A ideia do programa é fundamentada na universalização dos direitos para populações que historicamente são excluídas do sistema jurídico. O Balcão de Direitos construiu uma metodologia específica para legitimar suas ações no território, incluindo símbolos e as linguagens comunitárias. (FERNANDES, Carlos Roberto Oliveira Cesar, 178, 2014, mimeo)

As reuniões de mediação tinham o objetivo de solucionar amigavelmente os mais variados conflitos interpessoais que pudessem surgir naquele contexto social, que poderiam envolver famílias, comércio, entidades locais e vizinhos.

Sua implementação se deu primeiramente nas comunidades do Chapéu Mangueira e Babilônia, por meio de um núcleo instalado dentro das comunidades. Em seguida surgiram outros núcleos, como na Rocinha, Santa Marta, Parque da Maré, Parque Ambiental de Ramos e Leme. O núcleo da comunidade do Chapéu Mangueira atendia também Babilônia, Cantagalo, Pavão e Pavãozinho. Possuía ainda um núcleo com funcionamento itinerante, sendo um difusor dos serviços, além de um núcleo no Departamento de Estágio da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). (MENDONÇA, 2006, p. 73)

Seus núcleos ofereciam serviços de mediação e conciliação de conflitos, atendimento e orientação jurídica à população, esclarecimentos quanto aos direitos e deveres e acompanhamento dos casos.

Para a implementação do Balcão e Direitos, a figura da pessoa do território é importante. Atualmente, no âmbito do Viva Rio, é chamado Articulador Comunitário , como vimos anteriormente. Já no Balcão de Direitos, o profissional era conhecido como Agente Comunitário[6]. Era um elemento de integração entre a comunidade, o local de direito e os atores.

Tais profissionais contribuíam para estruturar principalmente os cursos produzidos pelo Balcão, sensibilizando a população de uma maneira geral, estimulando a integração de partes litigantes em processos de mediação de conflito e de conciliação.

Nas entrevistas realizadas com colaboradores que atuaram no Balcão de Direitos, é possível sistematizar as práticas realizadas no projeto em seu período de funcionamento. De acordo com os entrevistados, era realizado inicialmente um trabalho de mediação dentro da comunidade e trabalhado quais eram os maiores conflitos do território. Deste modo, foi possível perceber que duas questões estavam entre as principais:

Moradia: a questão de espaço. Como não há um padrão urbanístico dentro da comunidade e não existe a regra de como construir, algumas pessoas constroem uma casa que se sobrepõe à outra, impossibilitando a circulação de ar na casa do vizinho. Tal fato pode causar doenças para os moradores dessa casa. Ainda sobre a questão de espaço, foi relatado que outras pessoas constroem e acabam tomando o espaço do vizinho. Assim, em parceria com a Associação de Moradores, era realizado um trabalho visando solucionar o conflito. Este trabalho poderia ser feito através de um levantamento do território, do terreno em si e, posteriormente, o processo de mediação, até que se pudesse chegar a um denominador comum.

Pensão Alimentícia: Havia muitos casos de pensão alimentícia e, muitas vezes, os pais dos menores eram envolvidos com o tráfico de drogas na comunidade. Deste modo, ele não poderia ir à Justiça comum buscar ajuda, seja para definir a pensão – muitas vezes eles queriam ajudar seus filhos e não sabiam como fazê-lo por terem problemas jurídicos –, ou para regulamentação de visita. Então, o Centro de Mediação do Balcão de Direitos trabalhava com o diálogo entre as duas partes, a fim de chegar a um denominador comum.

A experiência do Balcão de Direitos foi, na época, uma das pioneiras nesse processo de mediação interpessoal e acesso à Justiça. A metodologia era um processo pedagógico, tinha um lado do projeto que era educativo, de conhecimento de direitos, e um lado de serviços, de orientação, encaminhamento e de facilitação de documentos.

[6]Um profissional que pode ser morador da comunidade, líder, reconhecido e/ou que conheça plenamente o território e suas especificidades.

Considerações finais

A Articulação Comunitária é uma Tecnologia Social aplicada em territórios em situação de vulnerabilidade. Sua atuação pode ser realizada em questões diversas, tais como: mediação de conflitos; apoio em situações extremas de calamidades públicas; inserção de políticas públicas em áreas dominadas pelo chamado "Poder Paralelo"; situações extremas de violência, quando o apoio às famílias das vítimas é fundamental, seja emocional ou juridicamente.

De toda maneira, a "Articulação Comunitária" e a "Mediação de Conflitos" caminham juntas. São práticas importantes que, apesar de um certo pioneirismo do Viva Rio, são aplicadas por diversas instituições públicas e privadas.

Um dos grandes exemplos do Balcão de Direitos, explicitado sucintamente neste artigo, teve seu pioneirismo ao levar direito e Justiça às comunidades e populações que antes não tinham acesso a esses bens tão básicos, se pensarmos constitucionalmente.

Para que este trabalho seja plenamente desenvolvido, dois princípios são fundamentais: o estabelecimento de redes de contato, para que o Articulador Comunitário possa se inserir nas comunidades, e o reconhecimento desse Articulador no território, com o estabelecimento de uma relação de confiança.

Interagindo em rede, a articulação contribui para a integração dos diversos setores no território, agindo de forma a superar as barreiras culturais que dificultam o estabelecimento dos projetos a serem implementados no local.

A Rede de Articulação também pode ser uma rede de monitoramento e informação sobre o território, afinal, em sinal de qualquer eventualidade, são os primeiros a serem informados pela sua rede, auxiliando em importantes decisões, sobretudo a continuidade de execução dos projetos naquele momento.

Deste modo, a prática da Mediação de Conflitos existe como um método de diálogo e construção de entendimento. A reflexão acerca dessa maneira de resolução de problemas e situações, muitas vezes extrema, é fundamental, afinal, engloba diversos temas em um modo de fazer: cidadania, democracia, educação, solidariedade e prevenção à violência.

Bibliografia

BRANDÃO, C. Mediação Comunitária: Limites e Possibilidades no contexto das UPPs in: Monteiro, F.D.; Araujo, J; Santos, S. Manual de Instrução do Curso de Cidadania e acesso à Rede de Proteção Social para policiais atuantes em UPPs (org.), 1 ed., Rio de Janeiro: Viva Rio, 2013.

MENDONÇA, Ângela Hara Buonomo. Mediação Comunitária. Uma Ferramenta de Acesso à Justiça? – Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas, RJ, 2006. *(mimeo)*

FERNANDES, Carlos Roberto Oliveira Cesar. Tecnologia Social. O papel do Terceiro Setor no Fomento de Inovações para a Sociedade. – Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas, RJ, 2014. *(mimeo)*

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Estatuto do Desarmamento. 3ªed. Brasília, 2005.

Web

http://noticias.uol.com.br/ultnot/referendo/ultimas/2005/10/23/ult3258u118.jhtm

Apoio a atividades ligadas a Estratégia de Saúde da Família - "Chá da Ana" | Foto: Acervo Viva Rio

Foto: Vitor Madeira

Do Cinema Novo às comunidades cariocas

A inquietude em relação ao espaço comum e à sociedade faz parte da trajetória de Zelito Viana. Personagem remanescente do Cinema Novo, movimento que revolucionou a maneira de se produzir filmes no Brasil, ele mantém o olhar apurado da contracultura ao dissertar sobre os desafios do Rio de Janeiro, principalmente no que diz respeito à violência urbana. Embora elogie as estratégias de pacificação implantadas nos últimos anos, o cineasta acredita que elas devem ser acompanhadas de políticas mais efetivas de desenvolvimento local e integração sociocultural. "Garotos recorrem à criminalidade para existirem numa sociedade que normalmente não os enxerga", resume.

Natural do Ceará, Zelito é carioca de coração desde a juventude. Como muitos apaixonados pelo Rio, revoltou-se com a onda de violência que assolou a cidade no início dos anos 90. A apreensão o fez procurar o recém-criado movimento Viva Rio, que surgia com o objetivo de promover a paz e dar voz a setores antes "esquecidos". "Não havia comunicação entre favela e asfalto. O Viva Rio foi uma das primeiras iniciativas que propuseram diálogo entre esses 'mundos partidos'", conta o cineasta, que até hoje ocupa uma cadeira no conselho da instituição.

Segundo ele, o processo de aproximação da 'cidade partida' intensificou-se com a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), a partir da segunda metade dos anos 2000. Zelito afirma que o projeto foi aplicado em comunidades menores, porém teve sua reputação comprometida quando voltou-se para os grandes complexos. "O Alemão é um território muito mais difícil do que os conquistados anteriormente. Sua ocupação gerou repercussão desfavorável na mídia que, claro, refletiu na imagem que a população tinha das UPPs."

De áreas conflagradas, Zelito entende. Em 2003, fez uma incursão pelo bairro da Maré para filmar o curta-metragem "Maré Sem Complexo", tendo como fiel escudeiro o fotógrafo e líder comunitário Ubirajara Carvalho. "Na época, só tive entrada graças à minha associação com o Viva Rio, que desenvolvia projetos sociais lá. Era uma favela fechada, um caos. Cheguei a ter um fuzil apontado para a minha cabeça duas vezes", lembra. Durante as duas semanas de trabalho na comunidade, nada chamou mais sua atenção do que o descaso com o capital humano local. "É um problema de todas as favelas, não só da Maré. Há uma quantidade de gigantesca de mão de obra jovem, que poderia receber investimentos, mas termina marginalizada ou escolhendo caminhos perversos por falta de melhores opções." O cineasta também menciona a total ausência de serviços triviais, como saneamento e coleta de lixo. "Enquanto que no Cosme Velho [bairro onde reside], a Comlurb apara milimetricamente a grama, lá os resíduos ficam a céu aberto durante dias", ironiza.

Para o diretor, a discrepância entre as áreas ricas e pobres da cidade não é apenas socioeconômica. Se, por um lado, a pacificação tornou a favela mais acessível a quem está no asfalto, o processo inverso mostrou-se bem mais complicado. "É um paradoxo curioso: a mesma elite que clama por paz, incentiva a polícia a bater no menino de rua. Pede inclusão social, mas reclama dos 'rolezinhos' nos shoppings centers. Demanda educação para o outro, mas percebe suas falhas", analisa.

Ao vislumbrar o futuro do Rio de Janeiro, Zelito espera que os cariocas tenham mais compreensão sobre as mais diversas manifestações culturais que coabitam na cidade. "A chave é a educação. Mas não somente a formal. Falo de educar o olhar, refletir sobre si próprio e o outro, entender os diferentes contextos e histórias que aqui estão", conclui.

Texto: ***Karla Menezes***

Foto: Walter Mesquita

www.vivario.org.br