

(IN)SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM TERRITÓRIOS DA VIOLÊNCIA HOMICIDA NA ÁREA METROPOLITANA DE BRASÍLIA

Marizângela Aparecida de Bortolo Pinto¹

Instituto Federal de Goiás – IFG
marizangela.bortolo@ifg.edu.br

Marília Luíza Peluso

Universidade de Brasília - UnB
peluso@unb.br

As transformações na sociedade capitalista marcada pela efemeridade das relações, hiperespecialização das funções e, conseqüentemente, a intensificação dos processos de exclusão social, têm na violência homicida a síntese das contradições que definem o próprio Estado Moderno. No Brasil, segundo o Mapa da Violência², a taxa de homicídios nos últimos 30 anos cresceu cerca de 259%. A região da Área Metropolitana de Brasília (AMB)³ possui oito municípios entre os 200 municípios mais violentos do Brasil, refletindo um cenário de crise que assola as cidades brasileiras e revela os limites das políticas de Segurança Pública. A introdução de novos mecanismos de participação popular com os Conselhos municipais e comunitários de segurança, as ouvidorias e os avanços na formação do quadro policial, incluindo temas como Direitos Humanos e Democracia, instituíram novas possibilidades de pensar a atuação dos agentes, mas revelam também novas demandas, novos enfoques e atores a serem incluídos como parte fundamental das políticas públicas.

Nas periferias das cidades brasileiras o aumento da criminalidade foi acompanhado do afastamento da população dos espaços de construção de políticas e estratégias de enfrentamento da violência homicida. Apesar disso, a participação espontânea e ativa da população é colocada pelos agentes estatais como uma condição *sine qua non* para o combate à violência. No Brasil, os conflitos que relacionam a segurança pública refletem disputas que perpassaram o próprio processo de consolidação da democracia, chegando ao próprio sentido da política de segurança nacional, como lembra Adorno⁴. Para além de uma simples contradição, a tentativa de relacionar o fracasso das ações de enfrentamento da violência

¹ Membro do Núcleo de Pesquisas em Educação, Sociedade e Trabalho (NEPEST) do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG) – Câmpus Luziânia.

² Waiselfisz, 2014.

³ Municípios goianos: Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás.

⁴ Adorno, 2000.

homicida à falta de participação popular representa um discurso perverso, que reflete intencionalidades que sustentam táticas de Biopoder como indicado por Foucault⁵. Assim, as condições socioterritoriais têm reforçado o quadro de desconfiança, afastamento da população dos espaços de construção coletiva e estigmatização desses territórios e suas populações, conforme lembra Wacquant⁶.

No momento em que são expostos os conflitos quanto à capacidade do Estado em garantir a segurança e os serviços públicos à população, são instituídas territorialidades violentas marcadas por processos sociais e políticos, que para além da violência objetivada instituem novas condições para o enfrentamento da violência pela população e agentes de segurança, conforme identificado por Bortolo Pinto⁷.

A violência no contexto social e político da sociedade pós-capitalista e a definição de um quadro de (in)segurança pública no Brasil

A violência enquanto um fenômeno social é objeto de diferentes representações não sendo possível dimensioná-la de maneira objetiva, podendo ser classificada de acordo com experiências individuais ou coletivas. É fundamental lembrar que diversas são as definições e representações relacionadas a esse fenômeno, fato que para Misse⁸ acompanhou o desenvolvimento econômico e tecnológico da sociedade. Nesse sentido, a compreensão das transformações que definiram um cenário de violência difusa na sociedade contemporânea também sugere um olhar sobre a realidade brasileira e o papel do Estado na definição de um quadro de (In)segurança e conflitos envolvendo o enfrentamento da violência homicida. Assim, é importante compreender as condições que levaram à redefinição do papel do Estado brasileiro como agente (i)legítimo da violência pela população, para assim compreender os desafios para a introdução de novas estratégias de segurança pública.

Do ponto de vista da violência enquanto um fenômeno social moderno, ela é tomada como parte das relações cotidianas, como uma condição fundamental à sobrevivência dos homens e o seu controle uma das bases do Estado Moderno. Para Hobbes⁹ a sociedade em seu “Estado de Natureza” detinha a violência como um meio de organização da vida e das relações frente à condição de um “Estado de Guerra permanente”. Por isso, a violência era compreendida como parte da natureza humana e representava a possibilidade de defesa e sobrevivência. Assim, a tese do monopólio legítimo¹⁰ da violência pelo Estado representou o pilar fundamental para a constituição de fato daquilo que conhecemos como Estado Moderno¹¹.

⁵ Foucault, 2008.

⁶ Wacquant, 2005.

⁷ Bortolo Pinto, 2017.

⁸ Misse, 2011.

⁹ Hobbes, 2000.

¹⁰ Considera-se que sobre um limite territorial são legitimados o uso da força com o objetivo de garantir a segurança para uma sociedade (Weber, 2000, p. 10). Para Weber (2000, p. 141) existem três tipos de dominação legítimos e que envolvem: o caráter racional com a legitimidade das leis; o caráter tradicional baseado no conhecimento e respeito às tradições; e o caráter carismático, que tem na admiração de uma pessoa por seu exemplo.

¹¹ Para Weber (2000 ou 1999) três elementos dariam sustentação ao Estado: o território, o monopólio legítimo da violência e a dominação.

A noção de segurança para a vida do indivíduo, antes garantida por mecanismos de defesa individual, tem no surgimento do Estado e na centralização do domínio da violência uma garantia estendida a todos. É fundamental perceber que o sentido do monopólio do Estado, segundo Porto¹², relaciona-se à ideia de escassez de um bem, que identificado como raro, torna-se objeto de disputas. O Estado assume o papel de organização política responsável pela centralização das relações que, por si só, já são identificadas como desiguais. A proposta Weberiana é reconhecida por pretender viabilizar um modelo de Estado democrático, já que tenderia a impedir a livre circulação da violência, inibindo a violência difusa no âmbito da sociedade civil¹³.

No contexto da globalização e do desenvolvimento técnico-científico as percepções de risco, segurança e da violência são alteradas, conforme já apontado por Beck¹⁴ e Giddens¹⁵. A violência se reveste de diversos aspectos que relacionam desde a exposição à violência física, como também a insegurança social gerada em função da volatilidade das relações pessoais e no mundo do trabalho. Para Wieviorka¹⁶, o advento da globalização estabeleceu um novo paradigma da violência, fato que, segundo o autor, torna cada vez mais difícil a manutenção da competência original do Estado como detentor do monopólio legítimo da violência.

Assim, houve a ressignificação da violência entendida não mais com o viés da exploração do trabalho, mas como resultado da realidade de frustrações e angústias envolvendo a exclusão social de grupos não aptos à nova lógica econômica instituída. Configura-se, assim, uma “violência social mais difusa”, que para Wieviorka¹⁷ relacionaria representações tão violentas quanto as práticas objetivamente violentas, com a inclusão de questões étnicas e religiosas que legitimam essas práticas a partir de interesses definidos por questões identitárias e políticas. Dessa forma, a mudança na percepção de risco e segurança terão impacto direto na percepção da alteridade, agora reconhecida como ameaça, tornando-se também um importante mecanismo de defesa e de orientação com relação a pessoas e condutas, que agora marcada por incertezas, tornam-se símbolos de perigo.

Para além do surgimento de novas dimensões da violência objetiva, do mesmo modo, o reconhecimento da ineficiência do Estado legitima a presença de outros agentes que passam a prover a violência difusa. Assim, enquanto a tese da centralidade do monopólio da violência é enfraquecida é possível reconhecer também a retomada do estado de violência difusa. Compreende-se que, em tempos de dificuldade do Estado em garantir as condições para a segurança da população, o domínio da violência não é mais concentrado por ele, o que coloca em questão as suas próprias condições para exercer a sua legitimidade. Uma das evidências desse processo é observada na dificuldade do Estado em controlar as atividades informais e ilegais, que se refere tanto à maior capacidade para a troca de informações, mercadorias e pessoas oferecidas pelas infraestruturas globais quanto pela configuração de grandes redes do crime organizado, cujas relações conectam todo o globo, conforme lembra Castells¹⁸.

¹² Porto, 2000.

¹³ Idem.

¹⁴ Beck, 2013.

¹⁵ Giddens, 1991.

¹⁶ Wieviorka, 1997.

¹⁷ Idem

¹⁸ Castells, 1999.

Com a efemeridade das relações e as mudanças que acompanharam a expansão do quadro social e político, a questão da violência, a segurança é também privatizada, seja pelo estabelecimento de redes criminosas que orientam e definem as condições para a vida de populações inteiras, da delegação de funções ou mesmo quando os seus agentes estatais vêm a praticar ou omitir ações contrárias ao poder que lhes é imputado. Tal condição redefine o lugar do Estado e suas instituições frente aos territórios violentos, já que apesar de possuir a legitimidade para a introdução de métodos e ações de enfrentamento à violência, simbolicamente, essas instituições deixam de possuir a confiança plena da população.

Diante desse quadro de insegurança, risco e perda de confiança da população nas instituições de segurança a atuação dos agentes estatais também é alterada, sendo suas práticas também resultado de representações acerca da realidade, conforme observado por Garland¹⁹ quando analisa as transformações no pensamento criminológico. Tais alterações estariam ligadas a uma mudança observada a partir da década de 1970, momento em que, segundo o autor, o medo do crime passou a ser visto como um problema por si só. Assim, quaisquer ações tinham como foco a redução dos níveis de medo e insegurança, o que significava também enfrentar quaisquer alteridades estereotipadas destoantes dos padrões sociais²⁰. É possível reconhecer que nas últimas décadas houve a ampliação do número de casos de violações envolvendo agentes de segurança contra populações e grupos minoritários, que na maioria das vezes tiveram suas liberdades civis afrontadas por processos de politização estereotipada da violência. Assim, a sociedade pós-capitalista tem no quadro de eterna crise da segurança uma condição banal que acaba reforçando processos violentos sobre os grupos estigmatizados pelo sistema. O resultado, pode ser compreendido com Wacquant²¹, quando analisa o impacto da chamada Política da “Lei e Ordem” adotada em Nova York, na década de 1990. Essa política consistiu no aumento do aparato policial, armas, dispositivos e sistemas de monitoramento de informações sobre o território, definição de sistema de controle da atividade policial com a definição de metas e quantitativos a serem atingidos, controle da ordem pautado no controle de delitos menores como a mendicância, embriaguez e prostituição²². Tais medidas resultaram no adensamento de massas de populações vulneráveis em bairros periféricos, ou melhor, em guetos.

Verifica-se que é justamente em meio ao quadro de violência difusa e redefinição das práticas dos agentes estatais no controle da violência na sociedade pós-capitalista que é instituída uma condição de afastamento e desconfiança da população. Assim, como desconsiderar o papel do Estado no estabelecimento de um quadro de violência latente? No Brasil, o crescimento acelerado da violência homicida é resultado de processos violentos que perpassam desde a garantia de serviços públicos básicos, até a dificuldade na consolidação de políticas públicas de prevenção e enfrentamento à violência enquanto um direito fundamental. Dentre o conjunto de ações e omissões podem ser relacionados fatores sociais como a base da consolidação de uma sociedade desigual e excludente, além da ineficiência das instituições de segurança e justiça criminal.

Em meio a diversidade de fatores a serem indicados, um deles tem ganhado maior destaque pois sintetiza o cotidiano de conflito entre os agentes de segurança e a população, que diz

¹⁹ Garland, 2017.

²⁰ *Ibíd.*, p. 54.

²¹ Wacquant, 2011.

²² *Ibíd.*, p.26

respeito a condição de letalidade e vitimização policial. De acordo com o 11º Anuário da Segurança Pública²³, dos 61.283 homicídios registrados em 2016, 453 foram de policiais civis e militares, e 4.222 homicídios foram decorrência de operações militares. Assim, o modelo de segurança pública sustentado pela perspectiva da ostensividade levou a uma condição de desconfiança e afastamento da população para com as ações de segurança pública no Brasil.

Outros exemplos são reveladores do quão contraditórias são as ações destinadas à pacificação e aproximação de comunidade em territórios violentos. O principal exemplo foi a criação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP's) em favelas do Rio de Janeiro, que nasceu em 2009 com o objetivo de retomar o lugar do Estado como agente orientador de ações de pacificação, por meio da ocupação militar²⁴ e policial do território. Passados quase nove anos, a constatação de que essa estratégia fracassou não causa mais espanto, mas apenas reforça o nível de descompasso entre as estratégias militares e as expectativas das instituições estatais e a realidade vivida pelas populações de territórios violentos.

A política de Segurança Pública no Brasil e o lugar da participação da sociedade

No Brasil, os conflitos envolvendo a segurança pública refletem disputas que perpassaram o próprio processo de consolidação da democracia, chegando ao próprio sentido da política nacional. Essa constatação é possível quando se verifica que apenas na Constituição Federal de 1988 a segurança pública foi apontada como um direito universal de todos os brasileiros. Apesar disso, a ausência de definições claras e de bases estruturantes contribuíram para a institucionalização de um modelo desintegrado e conflituoso. Interessante é observar que a participação da sociedade na segurança pública, apesar de expressa no Artigo 144/CF, até a constituição dos Conselhos comunitários era lembrada apenas como um aspecto acessório, na condição de informantes e colaboradores.

A introdução de novos mecanismos de participação popular, com a inclusão de um arcabouço jurídico e institucional para as práticas participativas nas políticas públicas, especialmente na saúde, meio ambiente, planejamento urbano e assistência social resultaram do movimento de restabelecimento da democracia. O Art. 144 da Constituição Federal que trata “a segurança pública como um direito e dever de todos”, favoreceu a criação dos conselhos de segurança como propostas inovadoras, cujo objetivo era estabelecer um espaço de construção coletiva e democrática, sendo que em sua estruturação têm assento os representantes da sociedade civil, das forças de segurança, das autoridades municipais, dentre outros. No caso da segurança pública, esse pioneirismo foi lançado pelo estado de São Paulo em 1986²⁵ com a criação dos Conselhos comunitários de segurança. Apesar da previsão constitucional, o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) é um exemplo da dificuldade para a consolidação

²³ Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017.

²⁴ A implantação das UPPs dependeu da ocupação militar e policial, a partir de ações integradas entre as forças armadas e as forças policiais que buscavam abrir o território para a retomada do Estado. A política consistia na retomada do poder estatal a partir da implantação de serviços básicos e de bases de apoio policial no interior das comunidades. Dessa forma, diversas comunidades tiveram restabelecidos alguns serviços públicos básicos, como coleta de lixo, iluminação, saúde epidemiológica, dentre outros...

²⁵ Projeto encabeçado pelo então Governador do estado de São Paulo, André Franco Montoro (1983-1987).

desse espaços democráticos. A sua criação ocorreu em 1990²⁶, mas apenas em 2003 teve seu regulamento interno aprovado, em 2010, por meio do decreto nº 7413/2010 de fato institucionalizado com a definição de suas competências, estrutura e composição.

A tentativa de avançar na consolidação de um modelo participativo na segurança pública levou a institucionalização de conselhos, ouvidorias e mesmo a melhoria da formação do quadro dos agentes de segurança com a introdução de temas como Direitos Humanos e Democracia. Essas estratégias procuraram estabelecer novas bases para a atuação das instituições frente aos desafios da contemporaneidade. Apesar disso, o esvaziamento das reuniões públicas e dos espaços de participação são indícios de que a democracia não se resume apenas à criação desses espaços, mas pela garantia de direitos básicos às populações. Por isso, ainda não é possível dizer que a segurança pública no Brasil está fundamentada na participação da sociedade. Essa realidade foi observada por Carvalho²⁷, para ele a democratização das instituições não gerou imediatamente a democratização dos direitos dos cidadãos, já que ela não veio acompanhada da superação dos problemas sociais e da melhoria dos serviços públicos que tanto solapam a sociedade brasileira. Da mesma forma, considera-se que a falta de garantias no atendimento dos cidadãos também se reflete na efetividade e funcionamento dos conselhos. No caso da segurança pública não é diferente. Dentre as questões que figuram como desafios está o próprio sentido dado à Política Nacional de Segurança Pública e o modelo de atuação das forças de segurança. A análise das políticas públicas e ações encaminhadas demonstram que, de maneira adversa às recomendações postas pelos organismos internacionais, que acenavam para a necessidade de um modelo de intervenção policial pautado na prevenção e no conceito de segurança “cidadã”, houve a consolidação de um modelo de intervenção sustentado pela ostensividade²⁸.

Tal constatação é confirmada diante dos encaminhamentos oriundos da tentativa do Governo Federal em implementar instrumentos que pudessem alinhar o país às políticas internacionais, com a criação da Secretaria Nacional dos Direitos Humanos e o lançamento do I Plano Nacional de Direitos Humanos, em 1996.²⁹ Apesar disso, Adorno³⁰ constata que não houve de fato a consolidação de um sistema pautado na garantia de direitos humanos, haja vista que o plano estava inserido em uma estratégia pautada por um diagnóstico da insegurança no Brasil, cujas ações visavam à retomada do controle da criminalidade por meio um forte discurso de “lei e ordem”³¹. Nesse sentido, se, por um lado, houve o esforço na implementação de ações e iniciativas que procuravam reforçar a dimensão dos direitos humanos, por outro lado, ocorreu também o fortalecimento dos discursos em prol de um maior endurecimento da lei e de ações ostensivas no combate à criminalidade. Assim, a principal crítica lançada sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos refere-se ao fato de que, a proposta não contemplava ações em prol da garantia dos direitos econômicos e sociais³².

²⁶ O Decreto nº 98.936, de 1990, aprovou o Protocolo de Intenções que institucionalizou o Conasp, regulamentado por meio do Decreto nº 2.169 de 1997. Composto por oito membros, sendo o Ministro da Justiça seu presidente e o secretário nacional de Segurança Pública seu vice-presidente. A única participação da sociedade civil é da OAB e não é obrigatória.

²⁷ Carvalho, 2003.

²⁸ Adorno, 2000.

²⁹ Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996.

³⁰ Adorno, 2000.

³¹ *Ibíd.*, p. 130.

³² *Ibíd.*, p. 147.

O conflito encontra-se calcado na própria concepção das propostas voltadas a segurança pública, uma vez que elas são resultado de disputas que remetem à própria concepção das instituições e agentes envolvidos. As definições apontam a segurança pública para além de um conjunto de decisões, mas como uma soma de mecanismos e estratégias que relacionam diferentes agentes e áreas de atuação. Para Adorno³³, a questão refere-se ao processo de centralização de controles e militarização da segurança pública, o que para ele são resultado da herança deixada pelo regime autoritário sobre as forças responsáveis pelo controle da ordem pública.

Trata-se de uma decisão política transformar o sentido atribuído à segurança pública, a atuação de seus agentes e o próprio papel do Estado na manutenção da segurança como um direito fundamental à população. Nesse sentido, o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci)³⁴ significou um importante divisor de águas na definição de uma Política de Segurança Pública no Brasil, pois buscava integrar as diversas dimensões que constituem a rede da segurança pública em torno de ações de prevenção, formação e enfrentamento à violência nos territórios vulneráveis apoiados pelo envolvimento da sociedade. A realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª Conseg), em 2009, é considerada um marco na busca pela implementação de uma Política Nacional de Segurança Pública. O objetivo principal foi criar um espaço de discussão das políticas de segurança pública no Brasil, constituindo-se em um momento cuja dinâmica proposta para os trabalhos promoveu debates no âmbito municipal e estadual antes do encontro nacional, integrando entidades da sociedade civil organizada. Como parte dos encaminhamentos estava a criação de conselhos estaduais e municipais, mecanismos de combate à corrupção com a reformulação de corregedorias e auditorias nas instituições de segurança pública³⁵. Além disso, a definição de critérios de avaliação e formação dos agentes de segurança, a política de desarmamento, a modernização da ação policial, a articulação com a justiça e a implantação de práticas policiais preventivas e comunitárias são alguns dos pontos que nortearam o documento final³⁶.

Alguns países recentemente fizeram esse caminho conseguindo instituir um modelo de segurança pública pautado no fortalecimento das instituições públicas e na participação da sociedade, o que se refletiu na redução significativa dos indicadores de violência. O caso de Bogotá, Colômbia, na década de 1990, é um dos exemplos mais exitosos, pois enfrentou os elevados indicadores da violência relacionada aos cartéis de drogas em comunidades periféricas da cidade. Vale lembrar que a realidade colombiana sempre foi marcada por conflitos que relacionavam diversos interesses, fato que tornou a violência um instrumento importante para a manutenção de interesses políticos e econômicos dos mais diversos atores sociais. Por isso, uma das bases fundamentais foi o incentivo à participação da população com a criação de espaços de diálogo, conselhos de segurança comunitários e a indução de práticas

³³ *Ibidem*, p. 132-133.

³⁴ Criado em 2007, do ponto de vista da concepção do Plano Nacional de Segurança Pública, o Pronasci procurou envolver as diversas dimensões que configuram o enfrentamento da violência, tendo como foco norteador as ações de prevenção e com um forte destaque para a ação dos municípios. As ações relacionadas ao Pronasci tomam quatro eixos temáticos principais que contemplariam 94 ações. Os eixos são: a formação e a valorização dos profissionais de segurança pública; a reestruturação do sistema penitenciário; o combate à corrupção policial; e o envolvimento da comunidade na prevenção da violência.

³⁵ Ipea, 2013.

³⁶ *Idem*.

direcionadas para a “Segurança e convivência cidadã”³⁷. Além da implementação de uma “Cultura Cidadã”, o processo colombiano também foi acompanhado de uma reforma nos instrumentos legais que possibilitaram aos municípios a participação ativa nas ações de segurança pública e até a reforma da instituição policial.

Diferentemente do caso colombiano, no Brasil, os conflitos em torno das políticas de segurança pública, suas ações e omissões, bem como dos interesses inerentes às práticas dos diversos agentes, instituem uma territorialidade que reflete estratégias de sobrevivência pautadas em um cotidiano imbricado por relações complexas e socialmente injustas. O distanciamento da população para com as ações se refere a um quadro generalizado de desconfiança quanto ao papel do Estado na garantia de espaços de participação seguros e de direitos comuns básicos.

No Brasil, o discurso da participação da comunidade se tornou um elemento político muito forte, presente nos principais programas de segurança e posto pelo Estado como uma condição *sine qua non* para a efetividade das estratégias estatais lançadas sobre os territórios da violência homicida. Mas diante do quadro de desconfiança e medo que se instalou nas relações entre os agentes estatais, esse discurso representa um conjunto de mecanismos retóricos que pretendem reforçar a legitimidade do Estado no domínio da sua função, sendo então um importante instrumento político. Essa dimensão perversa envolve a institucionalização da Política Nacional de Segurança Pública no Brasil, podendo ser compreendida enquanto uma estratégia biopolítica³⁸. Tal consideração se refere à configuração de um conjunto de mecanismos que relacionam discursos e projetos que desconsideram a realidade social e política conflituosa no qual estão envolvidos os espaços de participação popular junto aos territórios violentos. A questão está sustentada na perspectiva de retomada do papel do Estado por meio do fortalecimento do seu capital político, dado através da criação de espaços ditos democráticos, como no caso dos Conselhos Comunitários, mas com pouca efetividade na proposição de estratégias e sem reconhecimento popular. Tais estratégias tendem a reforçar uma territorialidade marcada por processos violentos e excludentes.

Os Conselhos Comunitários e os desafios da participação popular no Brasil: Uma síntese da perversidade do Estado em tempos de sociedade pós-capitalista

A criação dos Conselhos de Políticas Públicas representou um divisor de águas importante na relação entre Estado e sociedade, pois instituiu não somente um novo formato de controle sobre as políticas públicas, mas uma esfera de construção de ações cujo sentido deveria considerar a realidade local como premissa. Por isso, não basta pensar a expansão dos conselhos, mas da sua efetividade e legitimidade na construção de alternativas para o enfrentamento de questões que afetam o cotidiano da população. A constatação de Moraes³⁹ de que no Brasil os espaços de participação são criados, porém, pouco apropriados não pode ser tratado como um dado em si, mas compreendido a partir dos conflitos envolvendo a sua constituição e funcionamento.

³⁷ Castro, 2009.

³⁸ Foucault, 2008.

³⁹ Moraes, 2009.

Como já reconhecido, a definição da Política de Segurança Pública confunde-se com a própria consolidação do Estado brasileiro. No caso dos Conselhos Comunitários, parece ser fundamental tomar a tese defendida por Da Matta⁴⁰ como uma provocação importante na reflexão sobre as condições dadas para a participação da sociedade, como também da própria construção da legitimidade desses espaços num contexto de processos sociais e políticos violentos. Para o autor, a questão da ausência de uma cultura democrática é reflexo da falta de “condições sociais, históricas, políticas, econômicas, ideológicas e simbólicas”. Contudo, vale questionar como são dadas as garantias para o exercício da democracia participativa no Brasil? Será que os espaços e as instituições públicas detêm legitimidade nos territórios violentos para a promoção de ações e a integração com a comunidade? Quais aspectos ainda representam um entrave para a consolidação desses espaços junto aos territórios violentos?

A baixa participação de representantes da sociedade civil, a baixa efetividade das ações indicadas, irregularidade na frequência das reuniões, além da estrutura organizacional constituída, em sua maioria, de agentes de segurança, são algumas das questões que aparecem como aspectos responsáveis pelo enfraquecimento dos Conselhos. Tais indicações já foram identificadas em alguns estudos pioneiros, como o de Moraes⁴¹, Silva *et al*⁴², Sento Sé *et al*⁴³. Do ponto de vista das condições necessárias para o pleno funcionamento dos Conselhos de Segurança os estudos apontam alguns limites importantes a serem superados. A ausência de representantes dos poderes locais e a falta de capacidade técnica dos membros foram alguns dos aspectos verificados pelos estudos, o que revela um espaço sem condições para o encaminhamento de ações efetivas e integradas com os órgãos de segurança. As indicações também corroboram com o estudo de Carneiro⁴⁴ sobre os Conselhos de Políticas Públicas, que não estariam munidos de condições para a construção de ações. Vale lembrar que os Conselhos têm em sua maioria um caráter consultivo, podendo ser deliberativo a depender da sua estrutura em cada unidade da federação.

Para além disso, González⁴⁵ também reconhece nos espaços dos conselhos de políticas públicas a tendência de disputas entre as diferentes instituições, seja a partir do controle sobre a informação ou conhecimento acerca de algum processo, fato que de maneira direta enfraquece qualquer perspectiva de construção de um espaço participativo, pois reforça o papel das instituições governamentais. Nesse sentido, é preciso analisar a realidade dos Conselhos comunitários sob a luz da realidade social, para assim, identificar a perversidade do Estado contida na estruturação desses espaços colegiados. Como ações retóricas, verifica-se que o quadro de distanciamento e desconfiança envolve um contexto de ineficácia do sistema de segurança e justiça criminal⁴⁶, mas também o fortalecimento na população de representações quanto à incapacidade dos agentes de realizar o controle e a punição como reflexo não somente da falta de leis, mas desencontro dos agentes públicos.

Constata-se que as ações voltadas para a segurança pública nas últimas décadas não foram capazes de promover a superação dos conflitos que sustentam o sistema. Dentre eles estão os

⁴⁰ Da Matta, 1997.

⁴¹ Moraes, 2009.

⁴² Silva *et al*, 2013.

⁴³ Sento Sé *et al*, 2014.

⁴⁴ Carneiro, 2006.

⁴⁵ González, 2000.

⁴⁶ Perícia, investigações, Ministério Público que apresenta as denúncias, judiciário que julga a partir da aplicação das leis.

conflitos com as forças de segurança, as ações descoladas da realidade social e que muitas vezes estão estruturadas por olhares estereotipados sobre as populações e seus territórios violentos. Um exemplo é identificado por Lima⁴⁷ ao analisar o processo de ocupação militar⁴⁸ das favelas do Rio de Janeiro para a implantação das UPPs, demonstrando como de maneira contraditória à dita “pacificação” dos territórios se estabeleceram “espaços opressores” e repletos de violência sobre as populações das periferias da cidade. O autor ao analisar o processo de ocupação militar no Complexo da Maré, realizada em 2014, revela como o discurso da pacificação e da ordem foi acompanhado de uma série de mecanismos de controle social que solapou direitos e garantias individuais, criando um espaço da guerra e da (in) segurança como uma condição banal no cotidiano da população. Ressalta-se que essa política apresentada como solução pelo Estado se refletiu no fracasso do projeto das UPPs e na constituição de novas estratégias de domínio desses territórios pelo crime organizado, fato que desencadeou no colapsamento total do sistema de segurança pública no Rio de Janeiro, forçando a atual intervenção federal⁴⁹.

Por isso, para além de uma simples contradição, a tentativa de relacionar o fracasso das ações de enfrentamento da violência homicida à falta de participação popular representa um discurso perverso, que reflete intencionalidades que sustentam táticas de Biopoder, nos mesmos sentidos já relacionados por Foucault⁵⁰, na medida em que procura desviar o olhar para a omissão do Estado na garantia de dignidade às populações periféricas. Ao mesmo tempo procura estabelecer novas representações a respeito da realidade, definindo assim, as condições para a vida e para a morte nos territórios violentos, notadamente compreendidos como desordenadamente ordenados. Assim, as condições socioterritoriais têm reforçado o quadro de desconfiança, afastamento da população dos espaços de construção coletiva e estigmatização desses territórios e suas populações, conforme lembra Wacquant⁵¹. Tal condição é observada nos municípios da Área Metropolitana de Brasília (AMB), onde o rebatimento é a configuração de uma territorialidade violenta como elemento a ser considerado para o envolvimento da população nas estratégias de segurança pública.

A Territorialidade Violenta como a síntese dos conflitos que definem a (In)segurança pública nos municípios da AMB

A violência urbana no Brasil cada vez mais ocupa espaço nas discussões cotidianas, várias são as definições e questionamentos a respeito das suas causas e seus impactos na vida da população. A territorialidade violenta é apreendida como um componente a ser considerado para a consolidação de regiões com elevados indicadores de homicídios, expressão de um jogo de poder que orienta as práticas socioespaciais e define as condições para a sobrevivência das populações. Nesse sentido, torna-se importante identificar os processos que

⁴⁷ Lima, 2015.

⁴⁸ Ações a partir da expedição de Decretos de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Reguladas pela Constituição Federal, em seu artigo 142, pela Lei Complementar 97, de 1999, e pelo Decreto 3897, de 2001, as operações de GLO concedem provisoriamente aos militares a faculdade de atuar com poder de polícia até o restabelecimento da normalidade. Desde 1992 foram realizadas 132 GLO até 28 março de 2018. Fonte: E-SIC (2018).

⁴⁹ Decretada no dia 16/02/2018 pelo presidente da República, Michel Temer (MDB), destituindo o governador e nomeando um interventor federal para o controle de todo o sistema de segurança pública do estado do Rio de Janeiro.

⁵⁰ Foucault, 2008.

⁵¹ Wacquant, 2005.

instituíram uma territorialidade violenta junto aos municípios da Área Metropolitana de Brasília (AMB). Para Robert Sack⁵², a territorialidade é “um componente de poder, não é apenas um meio para criar e manter a ordem, mas é uma estratégia para criar e manter grande parte do contexto geográfico através do qual nós experimentamos o mundo e o dotamos de significado”⁵³.

A territorialidade para o autor não separa a sociedade do seu território, das suas tradições, das suas expectativas, porém é apresentada como uma relação indissociável que depende da delimitação de uma área, dos elos de comunicação que definem as relações, mas também do controle social que instituem as relações de poder. De fato, o conceito de territorialidade de Sack⁵⁴ relaciona diversos níveis de análise, devendo, portanto, considerar desde o olhar do controlado e do controlador, até os seus efeitos físicos, sociais e psicológicos. Por isso, a territorialidade carrega em si objetivos definidos segundo suas motivações previamente estabelecidas. A complexidade que envolve a definição de Robert Sack é reconhecida como um importante instrumento de análise em tempos de modernidade e o seu uso político, já dizia Saquet⁵⁵. Num contexto em que as relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade expõem os conflitos quanto à capacidade de garantir a segurança e os serviços públicos à população, a territorialidade é resultado de interesses que muitas vezes não são revelados e reconhecidos por aqueles que são controlados. Assim, as novas territorialidades não podem ser concebidas sem o reconhecimento do conjunto de estratégias de poder que ordenam um território. Para Claval⁵⁶, o poder possui valor político próprio, sendo essa a condição para a manutenção de interesses mútuos e, conseqüentemente, a ampliação das relações sociais.

No Brasil, o fenômeno urbano intensificado na segunda metade do século XX foi acompanhado de um processo de deslocamento de populações das áreas rurais para os centros urbanos, sendo que a passagem da cidade industrial para a cidade terciária fortaleceu o processo de periferação, fato que definiu uma condição de precarização da vida das populações. Reconhece-se que a sensível precarização da vida das populações urbanas definida pelos movimentos de reestruturação capitalista, conforme aponta Harvey⁵⁷, orientou um processo de exclusão socioterritorial que potencializou as condições para a configuração de territórios violentos. As cidades brasileiras têm nas suas periferias, a violência objetiva e simbólica como condição inerente ao seu cotidiano, realidade que se estabeleceu a partir de um processo de urbanização acelerado, concentrado e desigual. Esse cenário orientou ao longo das últimas décadas a introdução de políticas públicas voltadas para o enfrentamento desse cenário violento, o que no caso do Brasil, de maneira oposta, não representou uma alteração significativa dos indicadores.

No caso da AMB, diversos são os elementos que tornam esses municípios uma amostra importante e que relacionam as próprias características inerentes ao território, compreendendo aspectos socioterritoriais e políticos cristalizados pelo processo de urbanização incompleto. Parte-se do pressuposto de que, a formação de um espaço metropolitano descontínuo do ponto de vista social e econômico, além da segmentação na atuação e distribuição de serviços

⁵² Sack, 2013.

⁵³ *Ibidem*, p. 79.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 80.

⁵⁵ Saquet, 2013.

⁵⁶ Claval, 1979, p.14.

⁵⁷ Harvey, 2011.

públicos são indicadores da fraca presença do Estado, o que tende a produzir as condições para o estabelecimento de uma territorialidade marcada por conflitos. Na perspectiva da integração de políticas para o desenvolvimento territorial e redução das disparidades regionais, a AMB encontra-se inserida em uma Região Integrada de Desenvolvimento (Ride/DF), que compreende 22 municípios⁵⁸, sendo esse instrumento, que regula para efeitos político-administrativos as estratégias de atuação entre a União, dos estados de Goiás, Minas Gerais e do Distrito Federal⁵⁹, celebrada por meio de convênios e ações de cooperação.

Destaca-se a singularidade política que envolve esse território, diante da sobreposição de quatro entes federativos (União, Governo do Distrito Federal (GDF), Governo de Goiás e os municípios), condição que deveria favorecer a integração da oferta dos serviços e na definição de estratégias de gestão territorial representa hoje um entrave. Como um território em disputa, a relação entre os entes é frequentemente objeto de discussões, especialmente no que diz respeito às responsabilidades na garantia dos serviços públicos. A base disso é reconhecida pela disparidade dos serviços públicos oferecidos no Distrito Federal (DF) e a dificuldade do seu provimento pelos demais municípios da Ride/DF. No caso da saúde pública, essa condição passou a fomentar um debate sobre a capacidade do GDF de prover o atendimento aos pacientes vindos desses municípios. Os conflitos e dificuldades referentes à governança na Ride/DF e municípios do Entorno de Brasília foi identificada pelo relatório do Ipea⁶⁰, que demonstrou a ausência de planejamento integrado,⁶¹ fato que tem dificultado a realização ação e a celebração de convênios. Assim, apesar dos instrumentos de planejamento e gestão, a região carece de serviços públicos e mecanismos para a geração de emprego e renda. Dessa maneira, a dinâmica que envolveu a capital federal planejada estabeleceu condições para a reprodução em sua periferia da mesma lógica perversa de urbanização e conflitos socioespaciais presentes nas outras capitais brasileiras e latino-americanas da segunda metade do século XX. O reconhecimento desses lugares como de degradação social, de carências dos serviços públicos e das atividades informais, acabou redefinido as representações de suas populações e seus territórios. Assim, foram instituídas novas sociabilidade entre a população, os agentes públicos e os grupos sociais externos a esses territórios. Para Wacquant⁶² tais aspectos seriam responsáveis pelos processos de estigmatização dos territórios, sendo reconhecidos como:

[...] locais conhecidos, tanto para forasteiros como para os mais íntimos, como “regiões-problema”, “áreas proibidas”, circuito “selvagem” da cidade, território de privação e abandono a serem evitados e temidos, porque têm ou se crê amplamente que tenham excesso de crime, de violência, de vício e de desintegração social⁶³.

⁵⁸ Distrito Federal; municípios do estado de Goiás: Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa; municípios do estado de Minas Gerais: Buritis, Cabeceira Grande e Unaí. Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998.

⁵⁹ Inicialmente as ações se restringiam aos serviços públicos comuns aos entes, em especial em infraestrutura e geração de empregos, com foco na redução das desigualdades regionais. Apenas com o Decreto nº 3.445/2000 e a regulamentação dada pelo Decreto nº 7.469, de 4 de maio de 2011 foi incluída a questão da segurança pública.

⁶⁰ Ipea, 2013.

⁶¹ Planejamento que cabe à Conselho Gestor da Ride/DF e Entorno (Coaride).

⁶² Wacquant, 2005.

⁶³ *Ibidem*, p.07.

Dentre os aspectos que marcam essa territorialidade violenta as condições socioterritoriais precisam ser consideradas como uma condição fundamental para o distanciamento da população. Segundo a Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílio⁶⁴, a AMB revela-se como uma área com características metropolitanas mais desiguais do país, tendo como aspectos importantes: a escassez na oferta de serviços, além da pouca efetividade da participação do Estado na orientação do desenvolvimento econômico e social destinada a reduzir as desigualdades territoriais. A pesquisa ainda mostrou o profundo distanciamento entre o Distrito Federal e os municípios da periferia metropolitana, que participam com apenas 5,5% do PIB total. Para se ter uma ideia do profundo nível de desigualdade entre os territórios, somente a receita tributária do DF é 50 vezes maior que os doze municípios da AMB. Tal constatação é projetada nas expectativas e representações dos moradores dos municípios da AMB sobre a sua realidade cotidiana de segurança e vida e das responsabilidades quanto à garantia de melhores condições de sobrevivência. Não surpreendeu verificar que a população não se vê como parte da segurança pública, porque não reconhece a presença do Estado no provimento das condições básicas para um território seguro e justo. Portanto, não há interesse da população diante do desinteresse do Estado junto aos territórios violentos, indicou as entrevistas.

Outro aspecto relaciona a própria territorialidade estabelecida pelas estratégias de segurança pública, pois dessa forma são identificados dispositivos que têm potencializado as condições de conflito em territórios com elevados indicadores de violência homicida. É justamente no reconhecimento de que o sistema é limitado e ineficiente que a população e os agentes de segurança se veem como vítimas de um sistema perverso. A figura 1 procura sistematizar as questões que sustentam a territorialidade violenta na AMB.

Para além da dimensão do macropoder do Estado compreendido como o conjunto de entes e agentes, a territorialidade violenta revela o papel dos micropoderes⁶⁵ no estabelecimento de territorialidades marcadas por processos de apropriação-resistência-sobrevivência. A perspectiva de análise dos Micropoderes, conforme proposição de Foucault⁶⁶ demonstra como são definidas as condições para a implementação de políticas e ações de segurança, sendo reafirmada nos discursos e nas práticas estabelecidas por agentes de segurança pública e a própria população. Assim, a territorialidade violenta não se sustenta apenas em função das ações do Estado, como um simples prolongamento dessa relação, mas como formas de resistência e sobrevivência dos diferentes grupos que vivem nesse território violento.

⁶⁴ Codeplan, 2013.

⁶⁵ Foucault, 2003.

⁶⁶ Idem.

Figura 1. Aspectos indutores dos territórios violentos



Fonte: Organização da autora.

Compreende-se que a condição conflituosa relaciona a perspectiva da ausência de confiança como uma premissa essencial para a manutenção daquilo que Bourdieu⁶⁷ entende por “dominação branda”. Para o autor, a questão se refere à “[...] qualidade própria de um ser que atrai para ele a confiança e se exerce, sob a forma de autoridade protetora sob quem se fia nele”. A ruptura de uma relação de confiança tem a honra a sua principal motivação. Assim, a desconfiança entre os agentes de segurança e a população representa uma condição que favorece a perpetuação da violência objetivada, na medida em que os mecanismos para a dominação branda são fragilizados a partir de estratégias de intervenção no território que tendem a gerar desigualdade e conflitos de ordem social e política. Um exemplo é a distribuição dos equipamentos de segurança pública que se encontram em grande parte centralizados no eixo tradicional do município de Luziânia. No caso das ações, a falta de integração e cooperação entre as forças policiais também representa uma condição perversa, pois definem um cenário de ineficiência, desencontros e descrença tanto por parte dos agentes policiais quanto da população no que diz respeito às estratégias de enfrentamento da violência.

Os desafios dos Conselhos Comunitários de Segurança e as estratégias populares para o enfrentamento da violência nos municípios da AMB

Nos últimos anos, houve um esforço grande por parte da Secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás⁶⁸ em incentivar e fortalecer a criação dos conselhos municipais e

⁶⁷ Bourdieu, 2008, p. 208.

⁶⁸ Em Goiás, a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança e Defesa Social ocorreu por meio do decreto nº6249 de 20 de setembro de 2005.

comunitários de segurança nos municípios e comunidades com elevados indicadores de violência homicida. Contudo, conforme Quadro 1, fica evidente que o maior desafio se refere ao fortalecimento/reconhecimento desse espaço pela população, pois a sua existência parece não representar o seu nível de atuação e atividade. No caso da AMB, dos 16 Conselhos comunitários, apenas 10 aparecem como ativos, o que também não significa que estejam operantes e regularizados perante a Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária de Goiás (SSPAP/GO). Essa é a situação do Conselhos de Luziânia, que apesar de operante não aparece como ativo. Assim, dos 16 Conselhos Comunitários relacionados nos municípios da AMB, foi possível estabelecer contato com apenas 7, pois estavam com o contato telefônico atualizado. Tal fato, demonstra o quão frágil ainda é a constituição dos conselhos nos territórios violentos da AMB.

Quadro 1. Conselhos Comunitários de Segurança nos municípios da AMB - 2017

| | Vencidos | Ativos | Total |
|------------------------------------|----------|--------|-------|
| Águas Lindas de Goiás | 0 | 3 | 3 |
| Alexânia | 0 | 1 | 1 |
| Cidade Ocidental | 2 | 0 | 2 |
| Cocalzinho de Goiás | 0 | 1 | 1 |
| Cristalina | 0 | 1 | 1 |
| Formosa | 0 | 1 | 1 |
| Luziânia | 1 | 0 | 1 |
| Novo Gama | 1 | 1 | 2 |
| Padre Bernardo | 1 | 0 | 1 |
| Planaltina | 0 | 1 | 1 |
| Santo Antônio do Descoberto | 0 | 1 | 1 |
| Valparaíso de Goiás | 1 | 0 | 1 |
| | | | |
| Capital | 3 | 63 | 66 |
| Interior | 142 | 112 | 254 |
| Goiás | 145 | 175 | 320 |
| | | | |
| AMB | 6 | 10 | 16 |

Fonte: SSPAP/GO. Coordenação dos Conselhos Comunitários do estado de Goiás.

A análise da existência de espaços colegiados relacionados à segurança pública, sugere uma relativa institucionalização de conselhos comunitários na AMB. Contudo, verifica-se que ainda não é possível dizer que eles representam um espaço de participação popular. Mas por qual motivo? Com o intuito de compreender as relações estabelecidas nesses territórios foram entrevistados moradores e os conselheiros dos municípios de: Luziânia, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cristalina e Formosa. As entrevistas com moradores e conselheiros revelaram que dentre as questões indicadas como entraves para a concretização dos Conselhos comunitários estão: a baixa participação da população, seja pelo medo e insegurança da exposição diante de agentes de segurança e de outros membros, muitas vezes indicados por grupos de empresários e associações ligadas a grupos políticos. Além disso, pesa a pouca efetividade das ações propostas e ausência de instrumentos efetivos no combate à criminalidade.

A dificuldade de implementação não envolve somente os conselhos comunitários, mas é possível reconhecer dificuldades também na implementação dos Conselhos Municipais de

Segurança, espaço criado pelas prefeituras com vista a participação de diversas secretarias no assessoramento das decisões em segurança pública. Apenas quatro municípios – Águas Lindas, Novo Gama, Cristalina e Formosa possuem esse espaço para construção de políticas locais. Os Conselhos Municipais representam um instrumento institucional na gestão de políticas públicas, e a sua efetiva atuação permite maior transparência à gestão dos recursos para as políticas públicas locais. Neste caso, reconhece-se que a questão envolve a vontade política, já que a criação desse espaço demanda, além da estruturação de uma secretaria específica e a possibilidade de destinação orçamentária, e a integração com outras pastas. A baixa implementação de Conselhos Municipais e Comunitários de Segurança Pública revela uma tendência ao não reconhecimento e valorização por parte do Poder Público e dos agentes envolvidos do papel dos diferentes atores sociais na formulação e implementação de estratégias para o enfrentamento da violência latente. A realidade dos Conselhos nos municípios da AMB revela um conjunto de fatores que têm instituído uma territorialidade potencializadora da condição de (in) segurança e medo da população, fatores considerados de repulsão pelos moradores.

Apesar disso, as entrevistas junto aos Conselhos comunitários revelaram importantes iniciativas na região, com destaque para os municípios de Formosa, Cristalina e Águas Lindas de Goiás, onde vêm sendo desenvolvidas ações importantes, apesar das dificuldades enfrentadas. Destacam-se o fortalecimento da figura dos representantes comunitários e das associações de bairros. Em Cristalina, o conselho comunitário tem se colocado como um espaço de troca de informações e incentivo à atuação dos agentes policiais. De acordo com o conselheiro, os recursos angariados na comunidade têm ajudado a garantir melhores condições de trabalho aos policiais militares, com a manutenção de bases regionais nas periferias do município, o que também se reflete na queda dos indicadores. Vale lembrar que nos conselhos dos municípios da AMB foi identificada a fraca presença das secretarias municipais, sendo que grande parte das ações são sempre financiadas por meio de parcerias e doações voluntárias, até dos próprios conselheiros. Apesar disso, a maior dificuldade lembrada por todos os conselheiros é a participação efetiva dos moradores, pois mesmo havendo representação dos bairros o envolvimento da população ainda é pequeno, afirmam os conselheiros de Águas Lindas de Goiás.

A entrevista com os moradores e membros do conselho comunitário de Luziânia foi também fundamental para a compreensão dos conflitos que permeiam as ações dos conselhos na AMB. Para eles, o envolvimento da população na segurança pública ainda representa um desafio a ser alcançado, já que a participação das associações de bairro ainda é pouco efetiva. Para os conselheiros entrevistados de Luziânia muitos membros de associações não representam de fato os seus grupos, mas apenas ocupam o espaço considerando interesses de grupos políticos e até mesmo os seus próprios interesses.

Para um dos conselheiros, a questão se refere à ausência de efetividade das ações encaminhadas. A dificuldade dos próprios membros do conselho reconhecerem o seu papel é apontado pelos conselheiros como resultado do medo, pois segundo eles, diante de determinados temas, muitos preferem se ausentar das reuniões para não ter que participar das decisões. A presença de policiais e outros agentes públicos é apontado como a principal causa de medo. Assim, a realidade de Luziânia é bem representativa dos limites que envolvem a atuação dos conselhos em territórios violentos. O Jardim Ingá⁶⁹, considerado o bairro mais

⁶⁹ O Jardim Ingá possui uma população de 64.163 representando 36,77% da população do município.

violento do estado de Goiás não conta com um espaço para a discussão de questões específicas, o que, de acordo com um conselheiro, gera disputas internas. Como parte integrante desse cenário, é importante reconhecer que a configuração de uma territorialidade própria ao Jardim Ingá também é potencializada por meio de ações e discursos que procuram marcar a diferença entre a realidade da violência no Jardim Ingá e a dita violência em Luziânia. É fundamental pontuar que as disputas envolvendo o Jardim Ingá e Luziânia transcendem a questão da segurança pública, mas é principalmente esse tema o principal objeto de conflitos. De acordo com os conselheiros, a condição de disputas entre os conselheiros da cidade de Luziânia e do Jardim Ingá atinge a proposição de ações ou mesmo a realização delas, já que a condição do Jardim Ingá é naturalizada, enquanto que qualquer fato no eixo tradicional, qualquer situação provoca reações rápidas e quase sempre mais efetivas por parte das autoridades públicas.

Conforme depoimento dos moradores, existe hoje um cenário de descrédito por parte da população como um todo sobre os espaços de construção coletiva. Os moradores também lembram o impacto da dimensão política local sobre esses espaços, haja vista que existe uma relação muito próxima dos agentes políticos e das questões concernentes à segurança pública em determinados bairros da cidade. Tal condição também foi confirmada pelos conselheiros. No caso de Luziânia, o único Conselho Comunitário em Luziânia apresenta-se como um espaço de reprodução para as disputas políticas e não da construção de propostas para a superação do cenário de violência latente que atinge todo o município. Tal condição pode estar ligada à representatividade disposta atualmente no conselho, que conta com a participação das forças de segurança, igrejas e associações que representam o empresariado da cidade, mas que ainda está pouco integrada às diversas secretarias. O resultado disso é observado na estigmatização dos territórios violentos, condição potencializada de maneira perversa até mesmo pelos agentes estatais.

Enquanto isso, a fala dos moradores revela um cotidiano marcado por relações de distanciamento e de violência simbólica, cuja realidade é ainda mais reforçada pelo Estado. A pesquisa identificou que diante do conflito político os Conselhos comunitários passam a enfrentar movimentos resultantes de reações políticas que visam estabelecer uma condição de afastamento da população. Paralelamente às representações da população, as disputas políticas envolvendo agentes externos a esses territórios se sobressaem de modo a instituir uma territorialidade violenta. As disputas políticas tornam os conselhos comunitários um instrumento ainda pouco legitimado pela população para a construção de estratégias e a discussão de realidade violenta. Assim, um dos traços que definem a territorialidade violenta é o não reconhecimento dos espaços de participação popular “legítimos” e que representam, de fato, o lugar da construção de propostas de intervenção condizentes com as expectativas da população.

Dessa forma, institui-se uma territorialidade marcada pelo medo, insegurança e desconfiança que força a população a buscar novas formas de sobrevivência em meio a um cenário de violência. Assim, fora do sistema oficial é possível observar uma série de estratégias voltadas à comunicação e apoio mútuo entre os moradores. A comunicação é feita por meio de canais criados por grupos de vizinhos de uma mesma rua ou área da cidade, sendo que os aplicativos de mensagens instantâneas o canal mais rápido e fácil. A criação de um grupo de comunicação exclusivo entre os vizinhos é apontado pelos moradores como o principal instrumento de segurança patrimonial e pessoal. Por meio desse canal os moradores

conseguem trocar informações sobre a movimentação da rua, a presença de pessoas suspeitas e até mesmo a hora de sair ou chegar em cada. A participação é restrita aos moradores identificados e que qualquer pessoa estranha é imediatamente excluída do grupo. O interessante é perceber que o conselho comunitário não é lembrado como alternativa para o enfrentamento da violência em sua rua. A ausência das forças de segurança aparece sempre como o fator responsável pela condição de violência vivida em seus bairros. Interessante neste ponto é notar como a população se vê em meio ao cenário atual da violência, pois ao lembrarem como responsabilidade apenas da polícia zelar pela segurança pública revelam o nível de distanciamento e as representações que marcam as relações com a população. A relação com a vizinhança aparece como algo determinante para o estabelecimento de estratégias para a superação do medo. Assim, aqueles que possuem vizinhos “confiáveis” são detentores de uma maior sensação de segurança do que aqueles que disseram não conhecer os seus vizinhos. Um dos moradores em Luziânia revelou que em seu grupo existe um policial, mas apenas porque ele é morador do bairro, sendo reconhecido como alguém de confiança pelos demais moradores. A territorialidade estabelecida, resultante da percepção da população quanto às condições de sobrevivência frente à realidade de violência, deve servir de referência para a construção das ações futuras. Tal condição revela o tamanho do desafio a ser superado pelas instituições públicas e especialmente de segurança para a construção de ações efetivas. Apesar do cenário sombrio é possível reconhecer alguns caminhos possíveis, mas que dependerão da superação das condições de violência simbólica instituídas junto aos territórios violentos da AMB.

Considerações finais

As condições sociais e políticas da atualidade têm exigido transformações nas estratégias de segurança pública tendo como foco a aproximação com a comunidade. Assim, é fundamental desenvolver estratégias a fim de revitalizar os conselhos comunitários, de modo a garantir o protagonismo das populações residentes nos territórios violentos. Reconhece-se que, para além da falta de interesse da população, a relação violenta do Estado definiu um quadro de desconfiança e afastamento da comunidade. Essa condição revela o cenário conflituoso que envolve as disputas referentes à segurança pública no Brasil, bem como o conjunto de interesses que acabam ressignificando a atuação dos conselhos comunitários. Diante do afastamento da população os conselhos são tomados por interesses políticos, fato que institui a violência simbólica como uma realidade banal a esses espaços de participação popular.

Interessante é observar que mesmo os conselhos que têm conseguido bons resultados a participação da população ainda é um fator limitador, o que demonstra a necessidade de buscar mecanismos de participação que garantam segurança e liberdade para a construção de estratégias de enfrentamento à realidade violenta. Mas como avançar em territórios onde a ausência do Estado fraturou as condições para o envolvimento da comunidade? A territorialidade identificada nos municípios da AMB deve ser compreendida como um elemento fundamental para a introdução de ações e estratégias de segurança pública. Verifica-se que as estratégias alternativas criadas pelos moradores procuram estabelecer novas condições para a sua sobrevivência, mas também apontam para o quanto um território fragmentado do ponto de vista social e político tem definido territorialidades opacas para a introdução de estratégias que envolvam os moradores. Nesse sentido, a territorialidade violenta é uma condição a ser considerada para a superação do atual estágio de

distanciamento da população nos territórios violentos. Conclui-se que, a superação dos estigmas e a retomada da confiança dependem da garantia de direitos básicos, que incluem a própria condição de (in) segurança pública.

Referências bibliográficas

ADORNO, S. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. *Tempo Social*, São Paulo, v. 11, n. 2, p.129-153, out, 1999. (editado em fev. 2000).

BECK, U. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2013.

BORTOLO PINTO, M. A. de. *A territorialidade violenta no Brasil: o jardim ingá como síntese dos conflitos que definem a segurança pública*. 2017. 346 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Departamento de Geografia, Universidade de Brasília, Brasília.

BOURDIEU, P. *A produção da crença: contribuição para uma economia dos bens simbólicos*. Porto Alegre: Zouk, 2008.

BRASIL. E-SIC. *Número atualizado de Operações de Garantia da Lei e da Ordem realizadas pelas Forças Armadas*. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/layouts/15/DetalhePedido/DetalhePedido.aspx?nu p=60502000478201848>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

BRASIL. *Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública*. Brasília, 2009.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E.(Org.). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006. 2v.

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTELLS, M. *Fim de milênio: a era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e terra, 1999. v. 3

CASTRO, J. D. C. Polícia Metropolitana de Bogotá: um modelo vitorioso da polícia da Colômbia. In: OLIVEIRA, F. B et al. (Org.). *Desafios para a gestão pública de segurança*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CLAVAL, P. *Espaço e Poder*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL – CODEPLAN. *Perfil socioeconômico dos moradores dos municípios da Área Metropolitana de Brasília – PMAD/2013*. Brasília, 2013.

DA MATTA, R. *A casa & a rua*. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1997.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, 2017.

FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 2003.

FOUCAULT, M. *Segurança, território e população*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GARLAND, D. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan, 2017.

GIDDENS, A. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Ed. Unesp, 1991.

GONZÁLEZ, R. S. *Democracia e conselhos de controle de políticas públicas: uma análise comparativa*. 2000. 327 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

HARVEY, D. *O enigma do capital*. São Paulo: Boitempo, 2011.

HOBBS, T. *Leviatã*. São Paulo: Ícone, 2000.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *Governança Metropolitana no Brasil: Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal*. Brasília: Ipea/Codeplan, 2013.

LIMA, I. G. Justiça territorial no Rio de Janeiro: dos espaços políticos opressores ao lugar legítimo da favela. In: Encuentro de Geógrafos de América Latina, EGAL. Por una América Latina unida y sustentable, 15, 2015, Havana. *Anais...* Havana: EGAL, 2015. v. 1.

MISSE, M. *Crime e Violência no Brasil Contemporâneo: estudos de sociologia do crime e da violência urbana*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

MORAES, L. P. B. *Pesquisa Nacional dos Conselhos de Segurança Pública*. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

PORTO, M. S. G. Análise Weberiana da Violência. In: COELHO, M. F. P.; BANDEIRA, L.; MENEZES, M. L. de (Org.). *Política, Ciência e Cultura em Max Weber*. Brasília: UnB, 2000.

SACK, R. D. O significado de territorialidade. In: DIAS, L. C; FERRARI, M. (Org.). *Territorialidades humanas e redes sociais*. 2 ed. rev. Florianópolis: Insular, 2013.

SAQUET, M. A. *Abordagens e concepções de território*. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

SENTO-SÉ, J. T. et al. Conselhos de segurança pública no Brasil. Notas provisórias de um campo a ser explorado. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 2, n. 15, 2014.

SILVA, E. S. *et al.* Diagnóstico dos conselhos estaduais de segurança pública e de direitos humanos. In: FIGUEIREDO, I. S. de. *et al.* (Org.). *Políticas públicas: análise e diagnósticos*. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

WACQUANT, L. *Os condenados da cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2005

WACQUANT, L. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2011.

WAISELFISZ, J. J. *Mapa da violência: os jovens do Brasil*. Secretaria-Geral da Presidência da República/ Secretaria Nacional de Juventude/ Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. 2014.

WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: UnB, 1999. v. II.

WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: UnB, 2000. v. I.

WIEVIORKA, M. O Novo Paradigma da Violência. *Tempo Social*, v. 9, n. 1, 1997.