



**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**JUANY ALESSANDRO DA SILVA LOPES**

**DO PLANEJAMENTO E IMPLANTAÇÃO DOS POSTOS  
COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA NO DISTRITO FEDERAL**

**Brasília**

**2018**



**JUANY ALESSANDRO DA SILVA LOPES**

**DO PLANEJAMENTO E IMPLANTAÇÃO DOS POSTOS  
COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA NO DISTRITO FEDERAL**

**Brasília**

**2018**

**JUANY ALESSANDRO DA SILVA LOPES**

**DO PLANEJAMENTO E IMPLANTAÇÃO DOS POSTOS  
COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA NO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre no Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola de Administração de Brasília do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP).

Orientador: Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide

**Brasília**

**2018**

**JUANY ALESSANDRO DA SILVA LOPES**

**DO PLANEJAMENTO E IMPLANTAÇÃO DOS POSTOS  
COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA NO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre no Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola de Administração de Brasília do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), defendida e aprovada pela Banca Examinadora infra indicada, em \_\_\_/\_\_\_/2018:

---

Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide

Orientador

---

Prof. Dr.

Examinador

---

Prof. Dr.

Examinador

**Brasília**

**2018**

Dedico este trabalho a Deus por ser minha fortaleza e por permitir e dar-me suporte para atingir mais esse objetivo. Por fazer-me acreditar que tudo é possível, que posso sempre mais naquele que me fortalece.

## AGRADECIMENTOS

Ao Senhor Deus, por ser infinita fonte inspiradora e criadora, em todos os momentos da minha existência.

Aos meus pais que me proporcionaram amor, estímulo e educação para chegar até aqui.

À minha esposa, pela dedicação, carinho e amor.

Ao meu filho, que é bênção em minha vida.

À MSc. Edna Moreira por ser uma mentora admirável na minha vida acadêmica.

À Biblioteca Nacional de Brasília pelo apoio e orientação na pesquisa ao acervo e disponibilização de material em meio digital, pois essa contribuição foi valiosa para a valorização do conteúdo desta investigação.

À Biblioteca da Academia de Polícia Militar de Brasília, que, por meio da equipe especializada, me auxiliaram na pesquisa de títulos e disponibilizaram obras imprescindíveis à revisão da literatura deste estudo.

Ao Professor Dr. Alexandre Gomide, meus sinceros agradecimentos, por aceitar ser meu Orientador nesta pesquisa e pelo desprendimento e apoio prestados nessa árdua caminhada. Sua responsabilidade científica, seus atributos intelectuais e comprometimento direcionaram o estresse investigativo para uma pesquisa objetiva e proveitosa. Sem sua imprescindível contribuição, esta investigação não chegaria a termo. Muito me honra a inscrição do seu respeitável nome nesta dissertação e de sua marcante presença e imagem ética e profissional, nesse momento tão importante da minha jornada acadêmica e profissional.

## RESUMO

Este trabalho traz a discussão sobre a planificação e a implementação da política pública de segurança pública no governo Arruda. Ressalte-se que esta política pública, nessa área, foi a única anunciada no seu plano de governo. A importância deste trabalho torna-se evidente, por exprimir a dificuldade em se implantar uma política pública sem o devido delineamento e planejamento adequado. Nessa linha de reflexão, a pesquisa foi desenvolvida dentro dos parâmetros qualitativos, utilizando-se como metodologia o estudo de caso, e como técnicas de coleta de dados a pesquisa bibliográfica à doutrina e a legislação, além de entrevistas com expoentes que vivenciaram os bastidores da implantação pela Secretaria de Segurança Pública. Como resultados mais significativos, observa-se a complexidade de alçar uma política pública, com expressivos gastos, sem conceber a estruturação necessária para a atuação da instituição policial envolvida. Além do mais, foram identificadas barreiras que dificultaram sua implementação.

**Palavras-chave:** Política pública. Planejamento e Implantação. Postos Comunitários de Segurança Pública. PCS Distrito Federal.

## **ABSTRACT**

This paper brings the discussion about the planning and implementation of the public policy of public security in the Arruda government. It should be stressed that this public policy in this area was the only one announced in its government plan. It is important to note the importance of this work, since it expresses the difficulty of implementing a public policy without proper design and planning. For that, the research was developed within the qualitative parameters, using as methodology the case study, and as data collection techniques the bibliographical research to the doctrine and the legislation, besides interviews with exponents who lived behind the scenes of the implantation by the Department of Public Safety. In the meantime, as the most significant results, it is possible to observe a public policy, with significant expenses, without conceiving the necessary structure for the action of the police institution involved. In addition, barriers were identified that hampered its implementation.

**Keywords:** Public policy. Planning and Deployment. Community Public Security Offices. PCS Federal District.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES E TABELAS

<b>Figura 1: Barreiras de implementação de políticas públicas. Fonte: Wu et al 2014.</b> .....	46
<b>Figura 2: Identificação dos locais das unidades de vizinhança. Fonte: Feitosa et all, 2006.</b> .....	50
<b>Figura 3: Mapa de implantação dos PCRS. Fonte: Feitosa et all, 2006</b> .....	51
<b>Figura 4: Divisão territorial dos PCRS. Fonte: Feitosa et all, 2006.</b> .....	51
<b>Figura 5: Planta baixa do PCRS. Fonte: Feitosa et all, 2006.</b> .....	53
<b>Figura 6: Quantidade de PCRS por habitantes das Regiões Administrativas. Fonte: Feitosa et all, 2006.</b> .....	54
<b>Figura 7: Planta baixa. Posto Comunitário de Segurança: Módulo Simples. Fonte: revistamdc.files.wordpress.com.</b> .....	59
<b>Figura 8: Fonte: Planta em 3D revistamdc.files.wordpress.com.</b> .....	59
<b>Figura 9: Planta baixa. Posto Comunitário de Segurança: Módulo Composto. Fonte: revistamdc.files.wordpress.com.</b> .....	60
<b>Figura 10: Planta em 3D. Posto Comunitário de Segurança: Módulo Composto. Fonte: revistamdc.files.wordpress.com.</b> .....	60
<b>Figura 11: PCS queimado na Ceilândia. Fonte: G1 Distrito Federal. Disponível em: &lt;<a href="https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/alvos-de-vandalismo-no-df-postos-da-pm-estao-ganhando-novas-funcoes.ghtml">https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/alvos-de-vandalismo-no-df-postos-da-pm-estao-ganhando-novas-funcoes.ghtml</a>&gt;. Acesso em: 03 dez. 2017.</b> .....	62
<b>Figura 12: PCS destinado a biblioteca no Riacho Fundo II. Fonte G1 Distrito Federal. Disponível em: &lt;Alvos de vandalismo no DF, postos da PM ganham novas funções&gt;. Acesso em: 03 dez. 2017.</b> .....	63
<b>Figura 13: Fonte: Jornal de Brasília. PCS destinado a sala de aula na Escola de Música de Brasília. Disponível em: &lt;<a href="http://www.jornaldebrasil.com.br/cidades/postos-comunitarios-da-pm-agora-abrigam-desde-aulas-de-musica-a-biblioteca/">http://www.jornaldebrasil.com.br/cidades/postos-comunitarios-da-pm-agora-abrigam-desde-aulas-de-musica-a-biblioteca/</a>&gt;. Acesso em: 03 dez. 2017.</b> .....	63
<b>Figura 14: PCS danificados em depósito no Setor Policial Sul. Fonte G1 Distrito Federal. Disponível em: &lt;<a href="https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/alvos-de-vandalismo-no-df-postos-da-pm-estao-ganhando-novas-funcoes.ghtml">https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/alvos-de-vandalismo-no-df-postos-da-pm-estao-ganhando-novas-funcoes.ghtml</a>&gt;. Acesso em: 03 dez. 2017.</b> .....	64
<b>Figura 15: Fonte: MDC/ Revista de Arquitetura e Urbanismo. Disponível em: &lt;<a href="https://mdc.arq.br/2009/01/28/postos-comunitarios-de-seguranca-distrito-federal/">https://mdc.arq.br/2009/01/28/postos-comunitarios-de-seguranca-distrito-federal/</a>&gt;. Acesso em: 02 ago. 2017.</b> .....	110
<b>Figura 16: Fonte: MDC/ Revista de Arquitetura e Urbanismo. Disponível em: &lt;<a href="https://mdc.arq.br/2009/01/28/postos-comunitarios-de-seguranca-distrito-federal/">https://mdc.arq.br/2009/01/28/postos-comunitarios-de-seguranca-distrito-federal/</a>&gt;. Acesso em: 02 ago. 2017.</b> .....	110
<b>Figura 17: Fonte: MDC/ Revista de Arquitetura e Urbanismo. Disponível em: &lt;<a href="https://mdc.arq.br/2009/01/28/postos-comunitarios-de-seguranca-distrito-federal/">https://mdc.arq.br/2009/01/28/postos-comunitarios-de-seguranca-distrito-federal/</a>&gt;. Acesso em: 02 ago. 2017.</b> .....	111

**Figura 18: Fonte: MDC/ Revista de Arquitetura e Urbanismo. Disponível em:**  
**<<https://mdc.arq.br/2009/01/28/postos-comunitarios-de-seguranca-distrito-federal/>>. Acesso em:**  
**02 ago. 2017..... 112**

**Tabela 1: Perguntas validadas para aplicação na segunda parte das entrevistas e os respectivos objetivos .....73**

**Tabela 2: Perguntas validadas para aplicação na terceira parte das entrevistas e os respectivos objetivos ..... 73**

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>1 POLÍTICAS PÚBLICAS, PLANEJAMENTO E POLICIAMENTO COMUNITÁRIO .....</b>	<b>19</b>
1.1 Breve conceituação sobre Políticas Públicas.....	19
1.2 Planejamento em políticas públicas.....	23
1.3 Base das políticas públicas e da fase de implementação .....	27
1.3.1 Abordagem conceitual de implementação da Política Pública .....	33
1.3.2 Perspectivas de Implementação.....	35
1.3.3 Falhas, Defeitos ou Obstáculos na Implementação.....	37
1.4 Políticas Públicas e Policiamento Comunitário.....	42
<b>2 A IMPLANTAÇÃO DOS PCS NO DF E MODELOS SEMELHANTES EM OUTROS PAÍSES E ESTADOS BRASILEIROS .....</b>	<b>47</b>
2.1 O planejamento realizado por integrantes da PMDF .....	47
2.1.1 O projeto piloto e os estudos para a escolha dos locais de implantação .....	50
2.1.2 A estrutura física, o valor calculado de cada PCRS e a previsão do material humano .....	52
2.2 O modelo implantado no Distrito Federal .....	54
2.2.1 Bases teóricas da implantação da filosofia de policiamento comunitário no DF.....	55
2.2.2 O modelo físico adotado para os PCS e o resultado final da política pública.....	59
2.3 Modelos de Policiamento Comunitário em outros países .....	64
2.4 Modelos de Policiamento Comunitário em outros estados da federação .....	66
2.4.1 O modelo adotado pelo estado de São Paulo .....	66
2.4.2 O modelo adotado pelo estado do Rio de Janeiro .....	69
<b>3 DA ANÁLISE DE DADOS .....</b>	<b>73</b>
3.1 Dos entrevistados.....	74

3.2 Do conhecimento e treinamento sobre a nova doutrina de policiamento comunitário.....	74
3.3 O planejamento e a implementação dos postos comunitários de segurança.....	76
3.4 A percepção das barreiras na implementação.....	79
3.5 O desenho da política pública e o modelo implementado.....	83
3.6 A importância do policiamento comunitário para as instituições policiais e a sociedade.....	86
3.7 Síntese conclusiva das entrevistas.....	88
<b>ACHADOS E CONCLUSÕES.....</b>	<b>89</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>98</b>
<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA.....</b>	<b>106</b>
<b>APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA.....</b>	<b>107</b>
<b>APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA.....</b>	<b>108</b>
<b>APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....</b>	<b>109</b>
<b>ANEXO C – Outras imagens de Postos Comunitários de Segurança no DF.....</b>	<b>110</b>

## INTRODUÇÃO

No tocante à Segurança Pública, a Constituição Federal de 1988 – CF/88 a disciplinou como dever do estado, direito e responsabilidade de todos, perseguindo objetivos que visam à preservação da ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Esta ordem pública, numa visão de polícia administrativa, não tem um conceito na doutrina que a delimite. Na verdade, ela é causa da Segurança Pública, adjacente à Tranquilidade Pública e à Salubridade Pública, conforme explica Lazzarini (1994). Ressalte-se que anteriormente à Carta Magna de 1988, a Segurança Pública visava a Segurança Nacional, já que vivíamos em um governo administrado por militares. Hoje, a conceituação desta pasta, com a abertura democrática, visa à aproximação policial na salvaguarda dos direitos e garantias individuais e coletivas de todo o cidadão. O Estado, portanto, passa a ser o guardião destes direitos constitucionais e que em muitas ocasiões necessitam de políticas públicas para seu cumprimento. Neste sentido, Borges e Tsunoda (2009, p.70) lembra que a CF 88 caracterizou a segurança como um problema de políticas públicas, além de consagrar os direitos individuais, conferiu a inviolabilidade à vida, à liberdade, à igualdade e à segurança, categorizando a tortura e a discriminação racial como crimes.

A Segurança Pública, na visão de Lazzarini (1994) exprime uma concepção contrária ao delito, que nada mais é do que a observância ao arcabouço penal do Estado. Este por sua vez, utiliza de seus órgãos constituídos para a reprimenda daqueles que ultrapassam a linha da legalidade, aplicando, por conseguinte, a reprimenda necessária para a satisfação do interesse público. A CF/88 previu no seu art. 144 a polícia de segurança, que se subdivide em polícia administrativa (preventiva ou ostensiva) e polícia judiciária (investigação). O papel da polícia administrativa ostensiva é desempenhado pelas Polícias Militares, que atuam na prevenção da ordem pública, evitando assim, que os mais diversos ilícitos penais ocorram. A polícia judiciária é desempenhada pelas polícias civis e pela Polícia Federal cabendo-lhes agir de maneira repressiva. Logo, após a prática de infrações penais - exceto as militares - é por dever investigar o fato, reunir provas e indicar a autoria do delito para o destinatário final da investigação, o Ministério Público.

É bem verdade que a polícia como introdutora da persecução penal, não consegue dar respostas a todos os delitos que ocorrem no seio social. Há casos que sequer são relatados pelas vítimas, em especial, nos crimes de menor potencial ofensivo e que acabam por engordar as estatísticas das cifras negras, conforme bem observa Calhau (2009, p.42).

De outra monta, a Segurança Pública, conforme bem explicitado pela Constituição, não é só um problema de polícia e muito menos só a ela cabe à repressão. É responsabilidade de toda a sociedade brasileira que deve evoluir em seus fundamentos e entender que o bem público é de propriedade de todos, e que a segurança Pública também é um bem social.

Sob esse prisma, a presente dissertação desenvolve-se a partir da temática “Do planejamento e implantação dos Postos dos postos comunitários de segurança no Distrito Federal. Trata-se de uma política de Segurança Pública implantada no DF, à qual se inseriu a Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF, mais especificamente no governo Arruda (2006). A motivação para este trabalho surgiu em decorrência das dificuldades encontradas nas atividades laborais dos integrantes da Polícia Militar do Distrito Federal, quando da implementação desta política pública de segurança. Ademais há interesse pessoal na pesquisa, haja vista o destacamento diário de efetivo para os Postos Comunitários de Segurança ainda ativos.

Da presente pesquisa se assoma expressiva importância para as atividades da Polícia Militar do Distrito Federal. Isto porque, esta Política Pública de Segurança Pública foi declarada no Governo, à época, como a solução para o aprofundamento na aplicação da doutrina de Polícia Comunitária, e, por conseguinte, como grande plano para redução da criminalidade no Distrito Federal. Muito embora os esforços da PMDF em implantá-la, esta não alcançou os objetivos desejados, principalmente quando observado o delineamento da política pública de segurança, ao qual dispendeu recursos públicos e hoje se encontra abandonada.

Diante de todo este contexto, é importante interpelar como foi planejada a implantação dos Postos Comunitários de Segurança como Política Pública de Segurança Pública no âmbito do Distrito Federal, se assomando a hipótese de que o Governo do Distrito Federal, procurando atender a uma demanda na área de segurança pública, não aprofundou os estudos preliminares da referida política de segurança, criou uma polícia comunitária estática. Isto acarretou posteriormente a depredação, abandono e doação de postos policiais para outros órgãos, naufragando assim a política pública de segurança, principalmente no gasto desnecessário de recursos públicos.

Sob esse enfoque, a presente pesquisa tem como objetivo geral analisar o planejamento realizado por integrantes da Polícia Militar do Distrito Federal em contraponto ao modelo formal apresentado pelo GDF, haja vista a discrepância teórica entre os dois estudos. Aliás, é necessário explicar essas diferenças teóricas nos modelos, pois foram fundamentais para indicar

o fracasso da política pública de segurança. Nesse contexto, um dos estudos focou apenas a implantação dos PCS de maneira menos aprofundada, enquanto o outro procurou aliar as regras de urbanismo e policiamento comunitário em um projeto piloto a ser implantado em Brasília, para depois se estender às cidades satélites.

Como principais objetivos específicos, se estabeleceu compreender os conceitos de Políticas Públicas Planejamento e Policiamento Comunitário, identificar as bases teóricas de políticas públicas, com ênfase na Implementação e nas barreiras para efetivá-la, e conhecer a implantação dos postos comunitários no DF e os modelos semelhantes de políticas de segurança em outros países e em outros estados brasileiros.

A fim de que a temática fosse abordada de maneira mais adequada, optou-se pelo estudo de caso, para compreender os PCS como política pública de segurança no enfrentamento à criminalidade no Distrito Federal. Segundo Yin (2001) o estudo de caso é utilizado quando queremos respostas às indagações do “como” e “porque”, já que se trata de eventos da vida real e não se tem um controle específico sobre o ocorrido. Sobre o estudo de caso, o autor ainda acrescenta (2001, p.32): “é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

O estudo de caso é muito utilizado estrategicamente para se estudar situações que se apresentam nas organizações, na política, dentre outros. O presente estudo de caso, segundo Yin (2001) é descritivo, pois retrata o ocorrido dentro do seu contexto, além de identificar as características de um grupo de elementos e correlacioná-los de acordo com as variáveis apresentadas. Ainda segundo o autor, esta opção por estudo de caso se revela quando o conhecimento sobre o episódio é acanhado, podendo se angariar ideias e propostas para trabalhos posteriores. No mesmo diapasão, Meirinhos e Osório (2010, p. 52): “Os estudos de caso podem [...] ser fundamentalmente descritivos, tendo como propósito essencial descrever, isto é, dizer simplesmente ‘como é’ o caso em apreço”. No presente caso, ao estudar a política pública quando da implantação dos Postos Comunitários de Segurança – PCS, tentou-se descobrir as nuances do planejamento e implementação, inclusive, neste último, as barreiras que impediram seu sucesso. Além do mais, houve aporte em um balizamento teórico calcado na teoria das políticas públicas.

A fim de culminar nos objetivos propostos, neste estudo de caso, foram utilizados métodos de coleta de dados e informações. Para tanto, foi realizada pesquisa exploratória, ao

qual se descreve as situações observadas e a correlação entre os seus componentes, conforme observam Bervian, Cervo e Da Silva (2007). Ainda segundo os autores, esta pesquisa denota uma flexibilidade, pois levam em conta as diversas expressões de um problema. Segundo Gil (2008) este tipo de pesquisa poderá envolver levantamentos bibliográficos, entrevistas com pessoas que tenham conhecimento do caso, além da análise da casuística. Continua o autor, (2008, p. 27): “As pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”.

Nesta senda, como mandamento para entender a importância de uma política pública de segurança tão abrangente, pois aplicada em todo o Distrito Federal, ponderaremos sob as seguintes bases teóricas: planejamento; política pública; política pública de segurança, policiamento comunitário; Governo do Distrito Federal; e Polícia Militar do Distrito Federal. Esta pesquisa é de vital importância para as atividades da Polícia Militar do Distrito Federal. Isto porque, esta Política Pública de Segurança Pública foi declarada como a solução para o aprofundamento na aplicação da doutrina de Polícia Comunitária, e, por conseguinte, como grande plano para redução da criminalidade no Distrito Federal. Neste sentido, a pesquisa poderá responder se as fases de planejamento e implementação da política pública alcançaram seus objetivos. Igualmente, a sociedade como principal cliente do policiamento preventivo é a que mais sofre os impactos de uma política pública, seja ela positiva ou negativa.

O estudo também utilizou a pesquisa bibliográfica, por meio de consulta à doutrina e legislação aplicáveis ao tema, a fim de verificar a qualidade do planejamento desta política pública. Conforme Bervian, Cervo e Da Silva (2007, p. 60): “A pesquisa bibliográfica procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas em artigos, livros, dissertações e teses”.

Na parte final do estudo, foram entrevistadas pessoas que vivenciaram o problema, na linha de entendimento de Bervian, Cervo e Da Silva (2007), ao sustentarem que a entrevista é utilizada quando dados relevantes para a pesquisa não estiverem à disposição em análises documentais. Yin (2001) deixa claro a importância da entrevista no estudo de caso, pois esta se somaria às demais fontes de evidências de que dispõe um pesquisador, numa variedade que diferencia o estudo de caso. Igualmente, tratando do objetivo da entrevista, Lakatos e Marconi (2003, p. 196): “A entrevista tem como objetivo principal a obtenção de informações do entrevistado, sobre determinado assunto ou problema”.

Em face da atuação profissional do pesquisador foi identificada a importância de conhecer os efeitos da política pública da implantação dos PCS no Distrito Federal. Para desenvolver a investigação nesta linha de raciocínio, foi utilizado predominantemente o método indutivo, para abordagem do tema na revisão bibliográfica. Para especificamente estudar a política pública de implantação e operacionalização dos PCS no DF, optou-se pela utilização de dados disponibilizados pelo grupo de estudos formado por Oficiais da PMDF, que planejaram anteriormente ao Governo Arruda a política e pela aplicação de entrevistas a integrantes da PMDF atuantes a época da implantação.

Por explorar estudos de campo, esta pesquisa, em relação à natureza dos dados, é qualitativa. Logo, não denota em sua essência a necessidade de fórmulas ou indicações, de acordo com Gil (2008). Ela difere da quantitativa, pois esta utiliza técnicas de estatística, transformando informações em unidades numéricas, segundo Kauark, Manhães e Medeiros (2010). Minayo (2001) nos informa que na pesquisa qualitativa o que vem a ser respondido é a particularidade de uma situação. Seria algo tão subjetivo que os simples números não poderiam significar seus valores, que na verdade estão inseridos na subjetividade contida em cresças, valores, dentre outros. A autora arremata dizendo (2001, p.22): “A diferença entre qualitativo-quantitativo é de natureza. Enquanto cientistas sociais que trabalham com estatísticas apreendem dos fenômenos apenas a região ‘visível [...] a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas [...]”. Obviamente que as duas não são oponentes entre si, mas complementares.

Esta dissertação está estruturada em três capítulos, sendo que o primeiro e o segundo capítulos contêm a revisão bibliográfica, o primeiro voltado para demonstrar como foi estruturada a pesquisa, a conceituação de políticas públicas, planejamento e policiamento comunitário, além de apresentar abordagem teórica de políticas públicas, com ênfase na implementação. Apresenta ainda a implantação dos postos comunitários de segurança no DF e políticas de segurança pública semelhantes. Por sua vez, o terceiro capítulo trata acerca da coleta e análise de dados, trazendo à luz informações sobre o contexto da investigação, dos entrevistados, dos cuidados éticos para com a pesquisa e a análise dos dados obtidos.

Logo, o início deste capítulo destina-se a discutir o caminho metodológico assumido nesta pesquisa, relacionando os fundamentos teóricos de uma pesquisa qualitativa, base para a análise estrutural dos dados. Cabe ressaltar que se optou pela entrevista como método de coleta de dados, método este classificado como uma das dimensões do processo de pesquisa segundo Ferraz (2007).

Os entrevistados escolhidos são pessoas estratégicas protagonistas na implantação e gestão dos Postos Comunitários de Segurança do DF. Todos eles desempenharam funções notáveis na Secretaria de Segurança Pública do DF ou na PMDF.

Houve diversas dificuldades em angariar junto a Secretaria de Segurança Pública e Polícia Militar os dados referentes aos PCS. Isto porque, como a política pública foi sendo abandonada ao longo dos anos, não havia sequer documentos que indicassem onde os postos comunitários de segurança haviam sido instalados ou não havia na Polícia Militar sequer os projetos apresentados durante a campanha do Governador Arruda e o projeto adotado posteriormente. A maioria dos documentos analisados tornou-se latente por meio de pesquisas na internet ou por meio de análise de acervos particulares de partes envolvidas diretamente com a implantação dos PCS.

Em outro giro, não havia também dados que indicassem que a política pública tenha sido alvo de avaliação. Tais dados seriam importantes não somente para indicar o quantitativo de ocorrências atendidas pelos policiais militares escalados em cada PCS, mas dados da Secretaria de Segurança que indicasse a evolução ou involução da política pública ao longo dos anos, em contraponto a todos os gastos empenhados na implementação dos postos, principalmente se serviu como vetor para a diminuição da criminalidade e como agente de aproximação da sociedade para com a polícia ostensiva.

Parte dos dados obtidos e utilizados nesta pesquisa foram provenientes da Biblioteca Nacional, instituição detentora do projeto original dos PCRS. Quanto aos demais dados, estes foram obtidos por meio das entrevistas de servidores públicos que atuaram como partes envolvidas no desenvolvimento e implantação da política pública de segurança.

Tendo em vista o objetivo do estudo, a entrevista semiestruturada mostrou-se ser a melhor opção, até porque é a técnica de coleta de dados mais empregada em ciências sociais. Isto porque o que nos interessa é a colação de dados à pesquisa que nem sempre estão presentes nos documentos analisados. Aliado a isto, a entrevista semiestruturada possui em seu bojo perguntas prévias, mais flexíveis, o que garante ao entrevistado a liberdade de discorrer sobre o problema proposto. Nesta direção de raciocínio Gil (2008, p. 109): “Por sua flexibilidade é adotada como técnica fundamental de investigação nos mais diversos campos e pode-se afirmar que parte importante do desenvolvimento das ciências sociais nas últimas décadas foi obtida graças à sua aplicação”. Na mesma senda, Oliveira (2007, p. 86): “A entrevista é um excelente

instrumento de pesquisa por permitir a interação entre pesquisador (a) e entrevistado (a) e a obtenção de descrições detalhadas sobre o que se está pesquisando”.

Quanto às entrevistas em si, foram realizadas nas residências e escritórios dos entrevistados. Isto proporcionou deixá-los mais relaxados e confortáveis, empregando como artifício o gravador para registrar cada apontamento. Oliveira (2007) externa a importância da gravação na entrevista, pois é uma forma de justeza, exatidão daquilo que foi registrado. Aliás, o conforto ao entrevistado, principalmente em ambiente de seu costume, poderá levá-lo a espontaneidade necessária para a condução desta fonte de informação. Neste sentido, segundo Yin (2001, p. 112): “É muito comum que as entrevistas, para o estudo de caso, sejam conduzidas de forma espontânea. Essa natureza das entrevistas permite que você tanto indague respondentes-chave sobre os fatos de uma maneira quanto peça a opinião deles sobre determinados eventos”. E o autor complementa dizendo (2001, p. 112): “Essas pessoas não apenas fornecem ao pesquisador do estudo percepções e interpretações sob um assunto, como também podem sugerir fontes nas quais pode-se buscar evidências corroborativas - e pode-se iniciar a busca a essas evidências”.

Em outro giro, o roteiro de entrevista foi preparado levando-se igualmente em conta o cargo e o papel desempenhado pelos entrevistados, antes e depois da assunção da cadeira do Palácio do Buriti, pelo ex-governador Arruda. Tal assertiva nos amolda aos objetivos e hipóteses propostos na pesquisa, além das singularidades do cargo e função de cada entrevistado. Além disso, para cada entrevista foram preservados problemas típicos que surgem nessa forma de coleta de dados. Um deles é o linguajar utilizado pelos entrevistados que estavam inseridos em organizações policiais. Nesse sentido, Yin (2001, p. 114): “As entrevistas, no entanto, devem sempre ser consideradas apenas como relatórios verbais. Como tais, estão sujeitas a velhos problemas, como preconceito, memória fraca e articulação pobre ou imprecisa”. O mesmo autor complementa que as entrevistas devem ser contrastadas com outras fontes de dados, a fim de trazer concretude e veracidade à pesquisa.

Segundo Goldenberg (2005), as entrevistas se sustentam de maneira *sui generis*, pois comportam diversas formas em sua organização. O autor relata que as entrevistas podem ser rigidamente uniformizadas, onde para todos os entrevistados utilizam-se as mesmas perguntas. Nesse contexto, o autor nos relata que as perguntas podem ter cunho fechado (quando há uma padronização nas perguntas, pois delimitadas de acordo com as opções apresentadas) ou de cunho aberto (quando há liberdade nas respostas pelos entrevistados, não havendo limitação das opções apresentadas para as respostas). Minayo (2009) arremata dizendo que em uma

entrevista semiestruturada há possibilidade de combinação entre perguntas fechadas e abertas. Assim, na entrevista semiestruturada o entrevistado responde às perguntas propostas, muito embora a análise das respostas se torne um pouco mais complexa, haja vista a subjetividade de cada indivíduo.

Como instrumento de coleta de dados, as entrevistas semiestruturadas foram materializadas nessa pesquisa. Para tanto, de forma antecipadamente agendada, três expoentes da Administração Pública no governo Arruda foram entrevistados, com duração aproximada de quarenta minutos cada. Além disso, as entrevistas foram gravadas e degavadas, a fim de que fossem resguardadas todas as informações. Assim, podendo ser conferido no apêndice, o roteiro das entrevistas fragmentou-se em 03 etapas objetivando angariar dados fundamentais para a pesquisa.

Na primeira parte do roteiro de entrevista foram consideradas as qualificações dos envolvidos na pesquisa, tais como o conhecimento que possuíam quanto a doutrina de policiamento comunitário, quanto tempo exerceu a função administrativa, dentre outros. Aqui as perguntas foram respondidas, mediante a salvaguarda do sigilo das informações prestadas.

Na segunda parte o objetivo desta pesquisa foi compreender o planejamento dos PCS, verificando os modelos apresentados e o implantado. Além disso, procurou-se observar a participação dos gestores da instituição militar no planejamento da política pública, bem como de que forma se aplicou a doutrina de policiamento comunitário na instituição PMDF. Também foram abordados problemas na implementação, principalmente no tocante às barreiras, e a estrutura interna da PMDF quando da implantação dos PCS, dentre outras.

As perguntas validadas para a pesquisa, foram necessárias para que tivéssemos um aprofundamento na análise do problema proposto. A cada pergunta aplicada aos entrevistados foi previamente atribuído um objetivo, no contexto do estudo, conforme se observa na tabela a seguir apresentada:

<b>PERGUNTAS</b>	<b>OBJETIVO</b>
1) Em qual governo foram implementados os PCS?	Estabelecer o marco temporal da política pública de segurança analisada.
2) Participou de alguma comissão para planejamento de projeto para implantação de postos comunitários no DF? Quem a formou?	Analisar se houve participação da no planejamento da política pública.

3) Se positivo, a comissão era formada por gestores e executores da corporação (diversos níveis hierárquicos)?	Verificar se todos os níveis hierárquicos na corporação (gestores e executores) participaram do planejamento da política pública de segurança
--	---

**Tabela 1: Perguntas validadas para aplicação na segunda parte das entrevistas e os respectivos objetivos**

(Continuação da Tabela 1 da fl. 70)

PERGUNTAS	OBJETIVO
4) Qual o conteúdo do que foi projetado para o policiamento comunitário a ser desempenhado no DF? Descreva-o.	Analisar se a política pública foi desenhada de acordo com a doutrina de policiamento comunitário aplicada no Brasil e em outros países.
5) Este projeto era apenas para a participação da PMDF ou também para outros órgãos da segurança pública?	Verificar se houve aplicação do policiamento comunitário a outras forças da segurança pública, já que se trata de uma doutrina universal às forças policiais.
6) Houve inspiração do projeto em polícias de outros estados da federação e em outros países?	Reconhecer se houve no planejamento a observância de erros e acertos em outras experiências
7) Quais barreiras foram observadas no planejamento dos PCS na PMDF? Que motivos podem ser atribuídos às dificuldades encontradas?	Identificar se durante a política pública foram encontradas soluções para a superação das barreiras na implementação.
8) O projeto da PMDF foi colocado em prática? Se não, por qual motivo?	Observar se o governo levou em conta o planejamento realizado por policiais militares.
9) Outro projeto foi utilizado? Quem eram os autores do outro projeto? Este foi colocado em prática? Descreva-o.	Verificar quais atores participaram do projeto implementado e se estes observaram a doutrina sobre políticas públicas e policiamento comunitário.
10) Quais foram as consequências imediatas na corporação quando da implantação dos PCS?	Apontar se na implementação, a PMDF foi estruturada pelo governo para implementação da política pública de segurança.
11) Qual a importância do policiamento comunitário para a PMDF?	Verificar se esta filosofia de policiamento é a ideal para aplicação na corporação militar.
12) A implantação dos PCS estava alinhada ao planejamento estratégico da PMDF?	Determinar se a corporação militar teria como meta a implantação de projeto de uma política pública complexa a curto, médio e longo prazo.
13) A PMDF estava estruturada (humano e material) para a implantação dos 300 PCS prometidos na campanha do então Governador Arruda?	Analisar o preparo da corporação, nos aspectos material e humano, antes durante e depois da implantação dos PCS.
14) Quais pressões o GDF impôs para que os PCS fossem implementados?	Especificar se os aspectos políticos sobrepujaram os aspectos técnicos na ocasião da implantação da política pública de segurança.
15) Houve treinamento dos policiais militares para o policiamento comunitário?	Observar se houve a preparação dos policiais militares (gestores e executores) para a implementação da política pública, de acordo com a doutrina.

Na terceira parte das entrevistas as perguntas objetivavam trazer à baila os impactos da política pública na população, principalmente no tocante da necessidade de se implantá-la. Além disso, buscou-se ampliar a pesquisa com a percepção dos entrevistados quanto ao papel da imprensa antes, durante e depois da implantação dos PCS. Logo, foram levantados os seguintes questionamentos:

PERGUNTAS	OBJETIVO
1. Na sua visão, os PCS como foram implementados eram uma necessidade para a população?	Revelar se a política pública implantada era naquele momento o necessário para a segurança pública do DF, ou se tratava-se de simples promessa política.
2. Como o senhor avalia o papel da mídia à época referente aos PCS?	Conhecer a influência da mídia quanto a política implementada, inclusive na corporação militar.

**Tabela 2: Perguntas validadas para aplicação na terceira parte das entrevistas e os respectivos objetivos**

Em um contexto geral, as perguntas traziam um compêndio aos entrevistados sobre o planejamento, implementação e distorções de resultados não pretendidos da política pública.

Para a análise dos dados das entrevistas, as informações obtidas foram contrastadas com os documentos e legislações aplicadas aos PCS. Ressalte-se que como ainda não foi concluída a implementação do comitê de ética em pesquisa no IDP para avaliar a entrevista, os entrevistados foram cientificados das circunstâncias, sendo-lhes ainda oferecido Termo de Livre Consentimento Esclarecido, onde se deixou clara a sigilosidade dos dados.

Cada um dos três entrevistados assinou o respectivo Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, cujo teor se encontra sob forma de apêndice incorporado a esta pesquisa, em duas vias, de igual teor, uma das quais ficou com o entrevistado e a segunda via ficará arquivada na coordenação da pós-graduação do IDP.

Esta dissertação está estruturada em três capítulos, sendo que o primeiro contém a revisão bibliográfica, objetivando demonstrar como foi estruturada a pesquisa, a conceituação de políticas públicas, planejamento e policiamento comunitário, além de apresentar abordagem teórica de políticas públicas, com ênfase na implementação. Por sua vez, o segundo capítulo apresenta o estudo da implantação dos postos comunitários de segurança no DF e aborda políticas de segurança pública semelhantes. O terceiro capítulo trata da coleta e análise de dados, trazendo à luz informações sobre o contexto da investigação, dos entrevistados, dos cuidados éticos para com a pesquisa e a análise dos dados obtidos.

# 1 POLÍTICAS PÚBLICAS, PLANEJAMENTO E POLÍCIAMENTO COMUNITÁRIO

Os direitos fundamentais evidenciam a qualidade democrática de uma nação. Aliás, não é possível a sobrevivência de direitos fundamentais em uma nação autoritária, ou totalitária, haja vista o controle exercido politicamente sobre o cidadão, que vê seus direitos tolhidos sob o manto de que deve servir ao Estado sem que este lhe devolva em benefícios. Na verdade, os direitos fundamentais evisceram o Estado, a fim de que este sim seja o maior detentor de obrigações e colaborador em favor do cidadão, principal beneficiário dessas ações. Segundo Branco (2000) esta acepção atualiza o princípio de que o cidadão é primeiro detentor de direitos e depois de deveres. A contrário *sensu*, o Estado passa a ter deveres em relação aos cidadãos e depois os direitos. Aqui, nos direitos fundamentais repousa as políticas públicas.

## 1.1 Breve conceituação sobre Políticas Públicas

Dos Direitos Fundamentais, emergem as Políticas Públicas que tem em sua essência um viés de resolução de problemas que são percebidos pela sociedade, fazendo necessária a atuação estatal, podendo ainda haver parcerias com outras áreas da sociedade (não governamentais). Neste mesmo sentido, Galès e Lascoumes (2012, p. 63):

Nesse contexto, falar de política pública corresponde a designar a ação desenvolvida por uma autoridade (só ou em parceria) com o objetivo de solucionar dada situação percebida como um problema. Mais do que o enfrentamento caso a caso dos desafios sociais, as políticas públicas são ações coletivas que participam da criação de determinada ordem social e política, da direção da sociedade, da regulação de suas tensões, da integração dos grupos e da resolução dos conflitos.

Políticas Públicas, segundo Galès e Lascoumes (2012) também são consideradas em seu conceito quando o Estado deixa de atuar em determinada circunstância, sendo de ordem coletiva na busca de uma ordem social e política. Nesta mesma seara, Gervasoni e Gervasoni (2014, p. 405):

Ao se analisar a temática das políticas públicas, de início, a primeira dificuldade na qual, geralmente, se esbarra, é a questão de um possível conceito ou definição sobre elas. Primeiramente, há que se distinguirem os três termos que a literatura inglesa emprega para tratar de diferenciadas dimensões das políticas públicas: *polity*, *politics* e *policy*, as quais se referem, respectivamente, às dimensões institucional, processual e material. A *polity* concerne à “análise das instituições políticas e das questões administrativas da burocracia estatal”; a *politics* refere-se à dinâmica e aos processos que constituem a política pública, observando a dinâmica dos atores políticos; e a *policy* trata dos conteúdos da política pública, como sua evolução, atores, processo decisório, condicionantes, dentre outros.

Thomas Dye (1972) define a política pública como sendo tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer. Ao analisar este conceito Howlet, Ramesh e Perl (2013) indicam que embora este conceito seja muito simplório, traduz diversas informações que não deixaram de ser percebidas. Isto porque, uma política para ser considerada como pública deve partir de uma ação governamental. Logo, todas as ações particulares que não tenham nenhum tipo de subvenção pública, não adentram ao conceito. Necessariamente o governo é aquele encarregado por decidir em nome de toda a sociedade, haja vista seu caráter oficial. Por outro lado, os autores esclarecem que estas decisões devem ser tomadas por aqueles eleitos pelo povo ou por outras autoridades que se revistam de tal autoridade. Por derradeiro, o conceito ainda exprime a necessidade de uma determinação governamental consciente. Ou seja, os efeitos colaterais ainda que negativos, não são consideradas políticas públicas. Os autores esclarecem que somente efeitos colaterais previstos e esperados pelo governo também estão dentro do conceito de políticas públicas.

No mesmo sentido da ação governamental nas políticas públicas, observa-se o conceito de Guilhon (1995, p.105):

Dessa forma, verifica-se que as políticas públicas, enquanto conjunto de ações (ou omissões) sob a responsabilidade do Estado, traduzem, essencialmente, o conjunto de decisões e não-decisões resultantes do jogo de interesses que se desenvolvem no seio da Política, encontrando sua determinação e seu limite em processos econômicos engendrado em uma realidade específica. Em síntese, as políticas públicas se organizam a partir da explicação e intermediação de interesses sociais organizados em torno dos recursos produzidos socialmente.

Outro importante autor que trata acerca do conceito de políticas públicas é William Jenkins. Em seu conceito, formulado sobre o tema, assim expressa o que vem a ser política pública (1978, p. 15):

Um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcança-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores.

Howlet, Ramesh e Perl (2013) também se debruçaram sobre este conceito. Para estes autores, Jenkins trouxe a ideia de que política pública é algo dinâmico e que depende de decisões de vários atores correlacionados entre si. Esta seria uma questão lógica de se interpretar, pois as políticas públicas dependeriam da participação de várias pastas de um governo. E obviamente o governo somente poderá implementar políticas públicas se tiver meios de mantê-las, pois do contrário nasceria morta em todos os seus efeitos.

Bucci (2002, p. 241) nos revela um conceito mais complexo sobre políticas públicas no mesmo teor acima:

Programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são ‘metas coletivas conscientes’ e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato.

O mais interessante diante destes conceitos é entender que as políticas públicas trazem correntes distintas quanto a sua essência. Isto porque alguns doutrinadores entendem que estas não passam de mais uma ação estatal para concretização dos direitos sociais. Mas estes conceitos mais complexos remetem a ideia de que as políticas públicas na verdade coordenam um complexo sistema de defesa dos direitos sociais prestacionais. Souza (2006, p. 26) traz definição resumida sobre o tema: “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

Oliveira (2013, p. 21), compilando os diversos conceitos, descreve o que vem a ser política pública:

Política pública pode ser descrita, então, como o conjunto de decisões e ações governamentais, revestidas da autoridade soberana do Estado, que avalia as necessidades nas diversas esferas (federal, estadual e municipal) e distribui, de forma inteligente, os recursos disponíveis para obter os melhores resultados objetivando, assim, o bem da população. A política é o resultado concreto da ação política, a materialização da ideia e resulta, portanto, em uma diretriz intencionada, seja ela uma lei, programas públicos, subsídios governamentais ou uma nova rotina administrativa.

Por derradeiro, Souza (2006, p. 36) reúne as principais características para de identificar uma política pública:

Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, podemos extrair e sintetizar seus elementos principais: A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Então, como podemos conceituar as políticas públicas de segurança? Segundo Oliveira (2002) se caracterizaria, grosso modo, por agendas governamentais que influenciam nos resultados da violência e criminalidade de uma sociedade. A mesma autora ainda acrescenta que uma política pública de segurança engloba também ações não governamentais. Isto porque a polícia não é a única protagonista dessas ações, podendo englobar outros órgãos que

multidisciplinarmente, impactam no resultado da segurança pública. Beato Filho (1999) acrescenta que as proposições de políticas públicas de segurança no Brasil se confinam em duas proposições: ora visa à reforma social (o crime nasce da falta de perspectiva socioeconômica), ora envolve a dissuasão individual (reeducar e ressocializar o criminoso, visando retorno à sociedade). Dessa forma, temos o extremo daqueles que entendem resolver o problema da criminalidade com um governo mais assistencialista, e do outro lado com uma polícia mais presente e legislação mais rigorosa. Mas Beato Filho (1999) deixa claro que na verdade as duas correntes se complementam e não resolvem o problema com um fim em si mesmo. Santin (2004, p. 110):

[...] meio pelo qual o estado estabelece regras, sistemas, programas, ações e mecanismos para a manutenção da ordem pública e proteção da incolumidade e patrimônio das pessoas e controle da criminalidade, preventiva ou repressivamente, no exercício da sua função constitucional, com a utilização das polícias e o auxílio popular.

Neste diapasão, merece apego a discussão da diferença entre política pública de segurança e política de segurança Pública. Filocre (2009, p. 149) assim define: “Na política de segurança pública estão incluídas atuações policiais e políticas sociais – ações preventivas e repressivas, portanto, conjugadas ou não -, desde que voltadas especificamente para fins de manutenção da ordem pública”. Em um conceito mais enxuto, Oliveira (2002, p. 47): “Políticas de segurança pública é expressão referente às atividades tipicamente policiais, é a atuação policial ‘strictu sensu’”. Diante do até aqui observado, a política de segurança trata do emprego das forças de segurança, bem como da atuação dos demais entes componentes do sistema de justiça criminal. Trata, portanto da defesa da sociedade, ante a criminalidade no dia a dia, buscando a manutenção da ordem pública.

Quanto as políticas públicas de segurança pública, como visto acima o tema é mais abrangente, pois engloba não somente as políticas de segurança, mas políticas de qualquer área que impacte de alguma maneira a criminalidade e a violência. Neste sentido, Freire (2009, p. 107):

Nesse sentido, uma política pública de Segurança Cidadã deve contar não apenas com a atuação das forças policiais, mas é reservado também um espaço importante para as diversas políticas setoriais, como educação, saúde, esporte, cultura, etc. No entanto, as políticas setoriais no âmbito de políticas de segurança cidadã possuem um diferencial: são elaboradas e implementadas com foco na prevenção à violência. Nesse sentido, uma política de educação que faz parte de uma estratégia de Segurança Cidadã, deverá ter como público alvo, por exemplo, jovens de situação de risco em comunidades vulneráveis.

Filocre (2009) acrescenta que uma política pública de segurança tem visão mais holística, pois não visa controlar violência e criminalidade no viés da ordem pública. Por último, quanto a esta diferenciação, Filocre (2009, p. 149) desnuda a idéia da maior abrangência de uma política pública de segurança em relação a uma política de segurança:

A política de segurança pública possui os elementos que compõem uma política pública, motivo pelo qual se afirma que política de segurança pública é política pública. No entanto, nem toda política pública voltada para a questão da segurança será uma política de segurança pública, pois, para tanto, a política pública deve estar comprometida com o objetivo específico de manutenção da ordem pública, podendo até mesmo não buscar diminuição de criminalidade ou violência quando tal redução, a partir de certo nível, abra vez para, em contrapartida, o perigo de ações arbitrárias do Estado. Política pública de segurança, por sua vez, e como a própria denominação indica, volta-se para a segurança – que é um conceito aberto, demasiadamente amplo –, tendo reflexos genéricos sobre a redução da criminalidade, não compromissada, entretanto, com o controle da criminalidade nos limites da ordem pública.

Nesta ordem, fica clara a diferenciação tão importante para delimitar qual ou quais autoridades tem atribuições para instituir políticas públicas de segurança e a abrangência do tema tão importante para explicar a multidimensionalidade das ações estatais no contexto da segurança pública.

## **1.2 Planejamento em políticas públicas**

A literatura administrativista nos revela vários conceitos acerca do que vem a ser planejamento. Segundo Heilborn e Lacombe (2008) planejar é algo realizado no presente e não no futuro. As consequências do que se planeja é que serão vistas ao passar do tempo. Enfim, planejamento é definido pelos autores como (2008, p. 162):

Planejamento pode ser visto como (a) a determinação de direção a ser seguida para alcançar um resultado desejado ou como (b) a determinação consciente de cursos de ação, isto é, dos rumos. Ele engloba decisões, com base em objetivos, em fatos e na estimativa do que ocorreria em cada alternativa. Planejar é, portanto, decidir antecipadamente o que fazer, de que maneira fazer, quando fazer e quem deve fazer. [...] Os recursos necessários são de todas as naturezas: financeiros, humanos, tecnológicos, insumos e informações. Podemos imaginar o planejamento como uma ponte que vai do ponto em que estamos aonde queremos chegar.

Entretanto, tormentosa é na doutrina a discussão sobre o que vem a ser um bom planejamento quando tratamos de políticas públicas. Aliás, temos no Brasil diversos exemplos de planejamentos governamentais malsucedidos que acabaram por impactar a implementação de políticas. Neste sentido, segundo De Oliveira (2006) os planejamentos fomentados no Brasil são eivados de ideias tecnicistas e no automatismo. E o que é pior, não levam em conta que sua

implementação pode ser defeituosa ou ter resultados aquém do esperado. Nesta linha de raciocínio, Carneiro e Saldías (2016, p. 193):

Todas as políticas públicas parecem ecoar bem no papel. Quando redigidas, as descrições de tarefas, planos e objetivos da administração pública possuem uma ressonância lírica positiva. Porém, o fato de parecerem bonitas no papel, não garante, necessariamente, que as políticas públicas tenham a mesma conotação quando entram em ação.

Nesta senda, encontramos a visão do planejamento no setor público, segundo Menezes (1979): “o planejamento surge como uma forma de compatibilizar a ação governamental com as necessidades da sociedade, considerada a real capacidade de intervenção existente, bem como de ajustar os interesses sociais com os interesses privados”. Neste sentido, Tude (2010) nos ensina que estudar políticas públicas traz embasamento para planejamento das atuações governamentais em todos os níveis de governo. Corroborando com a ideia da importância do planejamento estatal, Santana (2009, p. 19):

Histórica e contemporaneamente, a prática do planejamento não se desvincula do aparelho de Estado, pelo contrário: o planejamento tem sido uma prerrogativa do Estado porque ele é um mecanismo de maximização do poder em todos os níveis e escalas, maximização esta proporcionada por sua inserção nas estruturas econômica e política da sociedade.

Mas, a visão acima é considerada a tradicional do que vem a ser planejamento, baseado em simples estatísticas sobre determinado assunto. Outros autores expõem que a melhor maneira de se planejar é utilizar métodos de análise de cenários, a fim de estabelecer o melhor caminho a ser traçado, caso qualquer adversidade venha a se concretizar. Nesse sentido, Blois, et all (2017, p. 137):

Planejar cenários pode ser visto como uma atividade ou um esforço de se descrever um futuro possível de forma convincente e consistente, baseando-se em fatos de relevância e com influência direta nos diferentes futuros projetados pelo gestor estrategista, bem como com elementos que façam a ligação entre o presente e cada uma das situações futuras projetadas.

Em outro giro, na concepção de Anastasia (2016) não é possível dissociar planejamento de administração. Aliás, o autor entende que ambas são peças do que chamamos de Gestão Pública. Comungando do mesmo pensamento, Socher (2008, p. 98):

[...] superados os desafios, a gestão poderia desenvolver-se de uma forma transformada, e assim seria possível buscar um modelo que operacionalmente pudesse unir o planejamento com a gestão pública, ou seja, a “planegestão” cujas características poderiam ser descritas, como um processo de mudança para a transformação. Que supera a visão do passado, normalmente estabelecida em cima de indicadores ou pesquisas, e agrega visões do presente e do futuro, por meio de acompanhamento efetivo ao longo do processo. Onde os princípios de qualidade, eficácia, eficiência, produtividade, liberdade e responsabilidade na tomada de decisões, deixam de ser elementos de uma postura apenas formal.

Em outra linha, Anastasia (2016) nos revela que a Gestão Pública no Brasil, historicamente, nunca ganhou importância nos governos. A principal luz sobre o tema adveio com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe princípios, garantias e deveres ao qual a gestão pública deveria se escorar. Neste sentido, Gomide e Pires (2014, p. 16): “A Constituição Federal de 1988, a despeito do ceticismo inicial que suscitou sobre as condições de governabilidade e estabilidade do sistema político brasileiro, restaurou o Estado Democrático de Direito no país”. No entanto, na contramão do entendimento acima explanado, até hoje muitas regiões do país contém gestões atrasadas, dificultando a implementação de políticas públicas. Neste contexto, Anastasia (2016, p. 212):

Na realidade, o desconhecimento e o preconceito de muitos impedem a percepção de que a melhoria da gestão não é um fim em si mesmo, sendo mero, mas fundamental, pressuposto para o êxito das diversas políticas públicas. Não basta ter o recurso e gastá-lo, mas sim gastar bem e apresentar resultados concretos dessa despesa, a favor de cada cidadão. A ideia-força é gastar menos com a máquina administrativa e mais com o cidadão.

Anastasia (2016) ainda deixa claro que o maior desafio hoje é introjetar estas mudanças na administração pública, até porque ainda padecemos de uma cultura patrimonialista e fisiologista na gestão pública. Neste diapasão, a realidade nacional, segundo o autor, é marcada pela corrupção, nepotismo, malversação do dinheiro público, dentre outros.

Mas em quais bases teóricas o planejamento em políticas públicas encontra âncora? Segundo De Oliveira (2006) as anomalias encontradas em políticas públicas estão baseadas na desagregação entre elaboração e implementação dentro de um planejamento. Para tanto, ainda segundo o autor, existem quatro escolas do conhecimento sobre o tema e que nos fornecem visões distintas dessa relação, sendo formuladas em diferentes épocas.

A primeira escola associa o planejamento com a concepção de planos. O foco desta escola é a de construção de uma série de etapas (reuniões, divisão de tarefas, criação de legislações, dentre outros) que culminarão na elaboração de um plano. Segundo esta corrente, se um plano for bem elaborado, sua implementação também o será. Se for mal elaborado tudo o mais o será.

A segunda escola ainda tem a concepção da formulação de um plano. Porém, começa a enxergar o papel da implementação no planejamento. Na filosofia desta escola ainda se enfatiza a elaboração de planos como fator primordial no planejamento. Entretanto, se um plano bem conduzido não alcança os resultados esperados, o problema está na implementação que, ou não foi realizada de acordo com o plano, ou foi boicotada na ponta.

Em outro diapasão, a terceira escola já insere a implementação no plano. Neste modelo há nítida preocupação em garantir que o plano será implementado exatamente como foi

constituído. Para tanto, a administração se arvoraria de mecanismos como o monitoramento, o acompanhamento técnico, dentre outros. O problema aqui detectado e deixado de lado, é que qualquer tipo de implementação passa por ajustes, tão logo os problemas se revelem.

Por derradeiro, a quarta escola também chamada de populista, indica a importância da população como ajudadora na implementação dos planos. Esta é a atual corrente que prega uma maior participação social nas decisões governamentais, como por exemplo, a fiscalização por meio de conselhos e o monitoramento, dentre outros. Neste mesmo entendimento, Oliveira (2012, p. 78): “O processo de planejamento ajuda os governos a definir prioridades e a sustentá-las politicamente, em especial se esse processo for participativo e sua formulação e seu monitoramento envolverem a maior parte possível da sociedade organizada”. Esta concepção vem fortalecida inclusive na própria carta magna brasileira. Neste sentido, Gomide e Pires (2014, p. 16):

A Constituição Federal de 1988 [...] Entre outros dispositivos, instituiu uma série de mecanismos para envolvimento dos atores sociais, políticos e econômicos no processo de formulação e gestão de políticas públicas, ao ampliar os instrumentos de controle, participação e transparência nas decisões públicas. Isto, por sua vez, tornou mais complexo o ambiente institucional para a formulação, coordenação e execução de políticas no Brasil.

No Brasil, principalmente nas questões atinentes à segurança pública, é possível identificar a influência da escola populista. Nesta monta, no Distrito Federal - DF temos instalados nas regiões administrativas conselhos comunitários de segurança que chamam a sociedade para uma maior interação e participação nas decisões desta pasta.

O certo é que todo planejamento em políticas públicas deságua na implementação, inclusive sendo alvo de atenção da literatura. Nesta senda, não adianta termos políticas até bem elaboradas, baseadas em legislações se ao final de tudo são mal implementadas. Neste sentido, observamos a visão de Carneiro e Saldías (2016, p. 193):

A execução satisfatória das políticas públicas tampouco pode ser assegurada pelo simples fato de se fundamentarem em instrumentos legais. Sabemos que existe distinção entre o direito dos livros (law books) e o direito em ação (law in action). Assim, a ciência não tem apenas de se ocupar da realização normativa do Estado administrativo, isto é, de ‘como deve ser’ uma boa gestão, mas também da manifestação prática da administração.

De oliveira (2006) complementa trazendo a visão da doutrina acerca das relações entre implementação e planejamento. Para a literatura essa relação trata especificamente do fluxo das decisões. Ou seja, estamos lidando com o modelo top-down (de cima para baixo) e do modelo bottom-up (de baixo para cima) aplicado diretamente no planejamento e que são elementos da implementação. Aliás, estes modelos serão mais bem detalhados no próximo capítulo.

### 1.3 Base das políticas públicas e da fase de implementação

Antes de adentrar o mérito acerca da implementação das políticas públicas, é necessário trazer à baila a diferenciação dos significados existentes sobre “política”, explorados principalmente na língua inglesa, e que comumente são utilizadas na literatura nacional sobre o tema e também tratar dos tipos de políticas públicas. Tais significados são utilizados na doutrina de ciências políticas e, em outro giro, aplicados quando da análise dos elementos ou das fases das políticas públicas. Ressalte-se que em muitas ocasiões os termos não possuem uma tradução específica na língua portuguesa.

Neste sentido, segundo Secchi (2016) na língua inglesa a política pode ser mensurada sob os termos “politics” e “policy”. Quando trata da “politics” há uma função específica, segundo Schmitter (1979, p. 38): “a função da política é a de resolver conflitos entre indivíduos e grupos, sem que este conflito destrua um dos partidos em conflito”. Frey (2000) entende que a política em inglês assume três papéis: o institucional com a polity (base jurídico-constitucional), a processual com a politics (organização política) e o papel material com a policy ou policies. Nessa vertente material é que se consagram as políticas públicas, pois concretizariam o planejamento político realizado por um governo. De qualquer forma, analisando cada papel da política, estas não sobrevivem de forma estanque. Necessário, portanto, atuar conjuntamente, principalmente nas políticas públicas, sob pena de que estas naufraguem, ou nem sejam aplicadas. Desta forma, para a discussão que à frente se arvora, o termo “policy” é a vertente mais importante, segundo Secchi (2016), pois se fundamentam as decisões e as ações, que embasam o conceito de políticas públicas.

Pois bem, se as políticas públicas exteriorizam as ações de um governo, baseados em seu planejamento, por óbvio existem políticas públicas em várias áreas, principalmente, como já discorremos no capítulo 2, quanto aos direitos sociais. Logo, políticas públicas têm por escopo resolver um problema público, que segundo Secci (2016) dependeria da vontade do responsável político e ainda que esta demanda fosse significativa para a sociedade. Por conta disso, vários doutrinadores estabeleceram tipologias para se analisar o conteúdo de uma política pública. Até porque, não raras vezes nos deparamos na sociedade com políticas públicas que detém mais um caráter simbólico do que efetivo. Ou ainda, políticas públicas que são desafiadas por problemas (internos ou externos) e que dificultam sua aplicabilidade prática, principalmente quando tratamos das escolhas das instituições.

Segundo Secci (2016) esta análise se debruçou sob alguns aspectos como a essência, intenção, estrutura de persuasão comportamental e resultados previstos, para uma política pública. Esta tipologia, segundo doutrinadores seria uma estrutura esquemática e interpretativa que ditam a essência daquilo que vem a ser estudado. Logo, um analista de políticas públicas utilizando-se destas tipologias poderá de acordo com as variáveis, analisar o seu conteúdo.

E toda esta discussão é tão profundamente importante, pois na visão de Reisman e Toni (2017, p. 16): “[...] nossa hipótese central é de que os efeitos de determinadas escolhas institucionais afetam o conteúdo e a forma das políticas públicas no Brasil (na verdade em qualquer lugar do mundo)”. Neste sentido, mister se faz necessário analisar, ainda que em passant, uma classificação clássica sobre esta tipologia no tocante a natureza das políticas públicas, aplicadas interpretativamente inclusive na segurança pública, alvo de estudo do presente trabalho.

Segundo Moraes de Souza (2016) um dos principais expoentes sobre o tema é Theodore J. Lowi, que desenvolveu seu trabalho nos anos 60 e 70. Segundo Secci (2016), Lowi desenvolveu sua tipologia naquilo que se espera impingir ou impactar na sociedade. Rua (2013) nos esclarece que Lowi minudenciou seus estudos criando a Abordagem das Arenas, em contraponto a Abordagem Sistêmica de David Easton do final dos anos 60. Isto porque Easton previa que a estrutura política seria um grande subsistema, da qual adviriam as políticas públicas (outputs), sem, no entanto, particularizá-las. As autoras ainda explicam que diferentemente, Lowi individualiza as políticas públicas de acordo com os diálogos, as interações por parte dos agentes políticos, tais como alianças, confrontos, dentre outros. A partir daí o indivíduo é capaz de analisar os prós e os contras de uma política pública a ser implantada. Por derradeiro, e nesse sentido, a autora massifica o conceito de arenas (2013, p. 37): “Em outras palavras, arenas constituem uma certa disposição das forças políticas e das relações entre atores políticos em torno de um tema de política pública que pode vir a existir. Com base nisso se mobilizam o conflito, as alianças e as negociações entre os atores”. Então, para cada tipo de política pública, há um tipo de arena, um tipo de decisão.

Neste contexto, Segundo Secci (2016) Lowi indicou que existem quatro tipos de políticas públicas: regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas ou constitucionais. Logo, uma política de segurança pública se adequaria a um ou vários destes tipos. Com isto teríamos um norte, uma direção quando de sua criação.

Uma Política Pública Regulatória demandaria grupos antagônicos, ao qual estariam divididos em prejudicados e beneficiados. Estariam, pois, sujeitos à regulação proposta pelo governo, ao qual direcionaria o comportamento dos grupos limitando seu poder discricionário, por meio das sanções. No mesmo sentido, segundo Dias e Matos (2012) essa política que se origina do conflito de grupos de interesses é instável se comparada com as demais. Ainda sobre o tema, Frey (2000, p. 224): “Políticas regulatórias trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determináveis de antemão; dependem da configuração concreta das políticas”. Para Secci (2016) esta política padroniza a forma de agir de pessoas públicas e privadas, além de traçar modelos para a prestação de serviços e fornecimento de produtos. Exemplo prático seriam as regras que regulam alimentação, trânsito, código de condutas éticas para policiais no atendimento a grupos vulneráveis (aqui se tratando especificamente da segurança pública), dentre outros.

Por outro lado, quando tratamos de uma Política Pública Distributiva esta almeja alcançar uma parte ou um setor da sociedade. Neste modelo, nos ombreando da doutrina constitucional, não temos uma visão holística na aplicação da política pública. O alvo a ser atingido aqui não está circunscrito nos direitos difusos (aqueles que atingem um número indeterminado de pessoas), mas nos direitos coletivos que se confinam a um grupo, categoria ou classe de pessoas. Rua (2013) nos esclarece que os custos dessa política são divididos a toda a população por meio dos tributos. Reflexamente a sociedade acaba por se beneficiar, havendo, pois pouquíssima resistência ou conflitos na sua prestação. O que poderá ocorrer é a manifestação de outros setores que também querem se favorecer da política. Fazendo um parêntese, podemos citar como um leve conflito de interesses a distribuição dos Postos Comunitários de Segurança pelas áreas do Distrito Federal. Várias comunidades cobraram do Governador que a instalação dos PCS priorizasse as áreas mais carentes, deixando em segundo plano, locais como Lago Sul, Lago Norte e Sudoeste. Um dos exemplos que mais traduz esta arena é o Programa Bolsa Família, que se presta a distribuição de renda àqueles em estado de extrema pobreza. Há uma crítica aqui de alguns doutrinadores, pois esta levaria a uma política clientelista.

Em outro giro, tratamos de uma Política Pública Redistributiva quando o patrimônio, direito ou qualquer outro crédito é tirado de um grupo identificável e redistribuído para outro grupo identificável. Aqui recaem atritos sociais de grande monta, o que exige uma postura mais enérgica do Estado, pois o atrito entre os grupos antagônicos é constante. Inclusive há na doutrina jurídica uma discussão acerca do ativismo judicial justamente na redistribuição. Isto

porque, determinadas decisões do STF, ante a inércia dos demais poderes do Estado, perfazem verdadeiras políticas públicas. A título de exemplo, temos a decisão da suprema Corte sobre a demarcação da reserva indígena raposa serra do sol no estado de Roraima. Algumas áreas das terras indígenas eram cultivadas por agricultores que as teriam invadido para o cultivo de grãos. Neste sentido, a ementa do acórdão que julgou a Petição nº 3388 – ED/RR:

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO POPULAR. DEMARCAÇÃO DA TERRA INDÍGENA RAPOSA SERRA DO SOL. 1. Embargos de declaração opostos pelo autor, por assistentes, pelo Ministério Público, pelas comunidades indígenas, pelo Estado de Roraima e por terceiros. Recursos inadmitidos, desprovidos, ou parcialmente providos para fins de mero esclarecimento, sem efeitos modificativos. 2. Com o trânsito em julgado do acórdão embargado, todos os processos relacionados à Terra Indígena Raposa Serra do Sol deverão adotar as seguintes premissas como necessárias: (i) são válidos a Portaria/MJ nº 534/2005 e o Decreto Presidencial de 15.04.2005, observadas as condições previstas no acórdão; e (ii) a caracterização da área como terra indígena, para os fins dos arts. 20, XI, e 231, da Constituição torna insubsistentes eventuais pretensões possessórias ou dominiais de particulares, salvo no tocante à indenização por benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé (CF/88, art. 231, § 6º). 3. **As chamadas condições ou condicionantes foram consideradas pressupostos para o reconhecimento da validade da demarcação efetuada. Não apenas por decorrerem, em essência, da própria Constituição, mas também pela necessidade de se explicitarem as diretrizes básicas para o exercício do usufruto indígena, de modo a solucionar de forma efetiva as graves controvérsias existentes na região.** Nesse sentido, as condições integram o objeto do que foi decidido e fazem coisa julgada material. Isso significa que a sua incidência na Reserva da Raposa Serra do Sol não poderá ser objeto de questionamento em eventuais novos processos. [...]. (STF, Petição nº 3388 – ED/RR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 23.10.2013) (grifo nosso).

Para Secci (2016) as cotas raciais para universidades públicas seriam outro exemplo de Política Pública Redistributiva. Aliás, a Suprema Corte também julgou o tema na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 186, até porque tratava-se de um direito fundamental insculpido na CF/88. A ADPF nº 186 foi motivada pelos Democratas que questionavam a instituição de cotas raciais na Universidade de Brasília – UnB. Eis o acórdão:

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATOS QUE INSTITUÍRAM SISTEMA DE RESERVA DE VAGAS COM BASE EM CRITÉRIO ÉTNICO-RACIAL (COTAS) NO PROCESSO DE SELEÇÃO PARA INGRESSO EM INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 1º, CAPUT, III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II XXXIII, XLI, LIV, 37, CAPUT, 205, 206, CAPUT, I, 207, CAPUT, E 208, V, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. I – Não contraria - ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. II – O modelo constitucional brasileiro incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade. III – Esta Corte, em diversos precedentes, assentou a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa. IV – Medidas que buscam reverter, no âmbito

universitário, o quadro histórico de desigualdade que caracteriza as relações étnico-raciais e sociais em nosso País, não podem ser examinadas apenas sob a ótica de sua compatibilidade com determinados preceitos constitucionais, isoladamente considerados, ou a partir da eventual vantagem de certos critérios sobre outros, devendo, ao revés, ser analisadas à luz do arcabouço principiológico sobre o qual se assenta o próprio Estado brasileiro. V - Metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias, de resto, um dos fundamentos do Estado brasileiro, conforme dispõe o art. 1º, V, da Constituição. VI - **Justiça social, hoje, mais do que simplesmente redistribuir riquezas criadas pelo esforço coletivo, significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes.** VII – No entanto, as políticas de ação afirmativa fundadas na discriminação reversa apenas são legítimas se a sua manutenção estiver condicionada à persistência, no tempo, do quadro de exclusão social que lhes deu origem. Caso contrário, tais políticas poderiam converter-se benesses permanentes, instituídas em prol de determinado grupo social, mas em detrimento da coletividade como um todo, situação – é escusado dizer – incompatível com o espírito de qualquer Constituição que se pretenda democrática, devendo, outrossim, respeitar a proporcionalidade entre os meios empregados e os fins perseguidos. VIII – Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente. (STF, ADPF nº 186, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 03.04.2012) (grifo nosso).

Por derradeiro, as Políticas Públicas Constitutivas ou Constitucionais são aquelas que regulamentam o jogo político para criação e efetivação das demais políticas públicas. Para Secci (2016) estas poderiam ser chamadas de meta-políticas, pois além de se elevar sobre as demais, também ditam as regras para a negociação das demais políticas. No mesmo sentido, Tude (2010, p. 21): “As Políticas Públicas constitutivas incorporariam em si os outros três tipos de políticas e seriam responsáveis pelos procedimentos necessários para que as outras políticas entrem em vigor”. Segundo Rua (2013, p. 44): “Os benefícios e as expectativas, bem como os custos das políticas constitucionais são indefinidos, difusos e dispersos no tempo, por conta de abrangerem normas amplas e abstratas, que beneficiem e, simultaneamente, impõe restrições a toda sociedade”. Resumindo o conceito desta política, Dias e Matos (2012, p. 18): “[...] são políticas públicas que estabelecem regras sobre as quais outras políticas públicas são selecionadas”. Como exemplos destas políticas podemos citar a Constituição Federal, a legislação eleitoral, os regimentos internos das casas legislativas, dentre outros.

Para se elaborar uma política pública (policy-making process), há um encadeamento de fases ou estágios chamados de ciclo de políticas públicas (policy cycle), todavia observado como um recurso heurístico e não um modelo normativo. Segundo Secci (2016) as fases de uma política pública são solidárias e contínuas. Obviamente que ao longo dos anos o ciclo da política foi muito estudado e ganhou diversas definições e modelos. Segundo Howlett, Perl e Ramesh (2013) o prógono que simplificou estes estágios inter-relacionados foi Harold Laswell em 1956, os chamando de ciclo político-administrativo. Laswell pensou nesta simplificação

para fins analíticos, o fazendo em sete estágios, quais sejam: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação.

Entretanto, segundo Howlett, Perl e Ramesh (2013) Lasswell incorreu em alguns equívocos quando de sua análise do processo de policy-making. Em um deles, por exemplo, Laswell não levou em conta as pressões, tensões e influxos externos que assolavam o Estado, até porque este é formatado por ideias democráticas e republicanas (participação popular). Obviamente, na composição de uma política pública, existem atores internos e externos às políticas públicas e ambos influenciam em todo o ciclo da política. Não obstante, Laswell foi importante, pois influenciou todos os demais estudos sobre o tema.

De maneira mais ampla, Dias (2012) faz duras críticas à vulnerabilidade do ciclo das políticas públicas. Tais reprimendas basearam-se nos estudos de Jenkins-Smith e Sabatier (1993), ao qual diziam, dentre outros, que os estágios da política não se interligavam por um conectivo lógico, não havia dados precisos para empiricamente testá-los ou cada estágio não é exposto minuciosamente para facilitação de seu estudo. Entretanto, Howlett, Perl e Ramesh (2013), entendem que Laswell segregando cada estágio e depois os perscrutando, facilitaria a integração de todos para serem avaliados. De qualquer forma, trabalhos significativos de outros autores ampliaram e modernizaram a doutrina de Laswell.

Howlett, Perl e Ramesh (2013) ainda analisam as vantagens e desvantagens do ciclo da política pública. Para eles, conforme já explanado acima, facilitaria a avaliação isolada de cada estágio e posteriormente uma avaliação macro, inclusive resultando na formulação massificação teórica do tema, utilizando-se inclusive de análise e estudos de caso. Outra vantagem apontada pelos autores seria a possibilidade de poder analisar a política em qualquer esfera governamental, inclusive internacionalmente, seus impactos e a responsabilidade de cada personagem envolvido. Dentre as desvantagens apontadas chama a atenção o fato não saber se o ciclo da política pública deverá ser usado em todos os poderes do Estado. Também, corroborando o estudo de Dias (2012) de que não há entre os estágios uma relação de causa e efeito para que estas se interliguem, e não percam continuidade. Aparenta, pois que os estágios funcionam de forma estanque. Mesmo diante de tamanhas controvérsias, Segundo Secci (2016, p. 44): “[...] o ciclo de políticas públicas tem uma grande utilidade: ajuda a organizar as ideias, faz que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos”.

Segundo Secci (2016) existem muitas versões para figurar o policy cycle, entretanto, o autor faz menção a sete fases, quais sejam: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. Em outra monta, existem pelo menos quatro fases segundo Heidemann (2009, p. 34):

O ciclo conceitual das políticas públicas compreende pelo menos quatro etapas: a primeira refere-se às decisões políticas tomadas para resolver problemas sociais previamente estudados. Depois de formuladas, as políticas decididas precisam ser implementadas, pois sem ações elas não passam de boas intenções. Numa terceira etapa, procura-se verificar se as partes interessadas numa política foram satisfeitas em suas demandas. E enfim, as políticas devem ser avaliadas, com vistas a sua continuidade, aperfeiçoamento, reformulação ou, simplesmente, descontinuidade.

Frey (1999) indica que independente das propostas dos autores quanto ao ciclo das políticas públicas, há ponto de convergência quanto à existência das fases de formulação, implementação e controle dos efeitos destas políticas. No mesmo sentido, Rua (2013, p. 7): “As várias divisões do policy cycle presentes na literatura se diferenciam apenas gradualmente. Comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas públicas”. Para Dias e Matos (2012), corroborando com a celeuma até aqui destacada, apontam que não há consenso entre os autores quanto às fases das políticas públicas, pois existem modelos que variam de 04 a 07 estágios. Porém, assim informam que as mais utilizadas são: identificação de um problema, formulação de soluções, tomada de decisões, implementação e avaliação. Howlett, Perl e Ramesh (2013), por outro lado, afirmam existir cinco estágios apenas: montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão política, implementação da política e avaliação da política. Neste ponto, a fim de facilitar o presente estudo, iremos utilizar a divisão destes autores.

### ***1.3.1 Abordagem conceitual de implementação da Política Pública***

Qual é a importância em se estudar a implementação como parte do ciclo? Segundo Secci (2016) há grande importância, pois é por meio dela que analiticamente conseguimos extrair três coisas: obstáculos, falhas e erros anteriores quando a decisão é tomada. Ainda segundo o autor sobre a fase de implementação (2016, p. 57): “[...] é aquela em que a administração pública reveste-se de sua função precípua: executar as políticas públicas. Para tanto, o policymaker necessita de instrumentos de política pública, ou seja, meios disponíveis para transformar as intenções em ações políticas”. Neste mesmo sentido, Galès e Lascombes (2012, p. 82): “O que a análise da implementação mostra são as formas e os impactos nas ordens locais. Assim, ela descreve as transformações que a ação pública se propõe a introduzir”. Ainda

em relação aos autores, estes indicam quais as principais contribuições da doutrina acerca do estudo sobre implementação (2012, p. 83):

Elas convergem para confrontar as hipóteses da teoria do “principal agente” e demonstrar os limites das interpretações em termos de escolha racional. Elas enfatizam a que ponto o “principal” (o Poder Público) é confrontado com as estratégias autônomas de seus agentes (administrações e coletividades locais) e sua capacidade de investir, de forma decisiva, as delegações que lhe são outorgadas e ainda exercer poderes discricionários.

Complementando esta ideia, o estudo sobre políticas públicas ganhou importância abrangente por dois motivos, segundo Faria et al (2012, p.8): “[...] a) de que o processo de implementação pode ser o responsável principal pelo baixo impacto das políticas públicas e b) do caráter falacioso da distinção entre política e administração”.

Essa, portanto, é a fase onde tudo que foi planejado anteriormente toma corpo e transforma-se em ações concretas pelo ente governamental. Corroborando, Lotta (2010, p. 27): “A fase de Implementação diz respeito ao momento em que as políticas já formuladas entram em ação e são colocadas em prática”. Segundo Secci (2016) é nesta fase onde os resultados são efetivamente verificados. Na concepção de Wu et al (2014, p. 23): “A implementação é uma atividade-chave no processo de políticas públicas, pois é quando a política pública ganha forma e entra em vigor”. Na mesma concepção, Rua (2013, p. 90):

Primeiramente, a implementação é, em si mesma, um processo de diversos estágios, que visam concretizar decisões básicas, expressas, a seu turno, em um conjunto de instrumentos legais. Idealmente, essas decisões – que correspondem à formulação da política pública – identificam os problemas a serem resolvidos, os objetivos a serem alcançados e o arranjo institucional de execução. A implementação, portanto, compreende o conjunto dos eventos e das atividades que acontecem após a definição das diretrizes de uma política pública, que incluem tanto o esforço para administrá-la como os seus impactos substantivos sobre pessoas e eventos.

Na ótica de Raeder (2014, p. 133): “A implementação da política é a concretização da solução dos problemas que foram definidos na agenda decisória, problemas que deverão ser tratados a partir dos critérios definidos na etapa anterior”. O autor ainda relata que na implementação as metas e objetivos dos que formulam e executam devem andar lado a lado, em sincronia. Para Lotta (2012, p. 21) “[...] a discussão sobre o papel e influência dos burocratas no processo de implementação é central para compreendermos como, de fato, as ações são colocadas em prática e quais são os fatores que influenciam na mudança de rumos e nos resultados das políticas públicas”. Draibe (2001) entende que na implementação estão inclusas as atividades-meio (assegura a evolução dos programas) e as atividades fins (execução da política pública ou também conhecido como sistema logístico e operacional).

Finalmente, Faria (2012) traz exemplos importantíssimos de como justificar o estudo sobre a implementação de políticas públicas:

a) pelo fato de esse processo muitas vezes acarretar alguma forma de frustração para os decisores, muitas vezes eleitos com o propósito de priorizar/solucionar determinadas questões percebidas como problemáticas pelo cidadão/eleitor; b) pelo reconhecimento de que a política não se traduz em prática, e muito menos em resultado bem-sucedido, pela simples disposição de autoridade, autorização e mobilização de recursos e expertise; c) pela necessidade de se maximizar o impacto do gasto público; d) pela necessidade de se monitorar o comportamento dos agentes mobilizados para a implementação; e) para se produzir informações necessárias para que políticas futuras possam ser mais bem-sucedidas; e f) para que a máquina estatal, de complexidade crescente, seja mais amplamente compreendida.

Nesta visão, Arretche (2001) nos relata que é muito raro ocorrer convergência entre formuladores e implementadores, porém, a política é uma interação entre estes dois agentes. Ainda segundo a autora quem de fato realiza as políticas públicas são os implementadores, que se baseiam em suas próprias referências. A autora ainda externa que a autoridade pública deve ser capaz de oferecer incentivos aos implementadores para que estes bem executem uma política pública. Por derradeiro, Arretche (2001, p. 49): “Isto implica que a maior proximidade entre as intenções do formulador e a ação dos implementadores dependerá do sucesso do primeiro em obter a adesão dos agentes implementadores aos objetivos e à metodologia de operação de um programa”.

Adiante, revisaremos brevemente a literatura acerca das espécies de implementação, quais sejam, modelo top-down e bottom-up, ao qual são amplamente estudados na literatura sobre o tema.

### ***1.3.2 Perspectivas de Implementação***

Obviamente, qualquer política pública quando implementada deve ser analisada dentro de parâmetros. A doutrina cita os modelos top-down e bottom-up como balizas, ou perspectivas analíticas para esta análise. Segundo Howlett, Perl e Ramesh (2013) esta abordagem se encontra dentro da segunda geração de pesquisas sobre a implementação de políticas públicas. Rua (2013) esclarece que esses dois modelos analisados pela literatura visam à percepção da realidade e direcionamento dos stakeholders na implementação. Estes dois modelos serão estudados a fim de embasar a pesquisa.

Na visão de Howlett, Perl e Ramesh (2013) um modelo top-down prima por conservar as ideias originais dos formuladores das políticas públicas, onde prevalecem os valores hierárquicos de autoridade. Logo, a implementação da política é de cima para baixo, ou, do

centro para a periferia (do nível político, ao nível técnico). Para Lotta (2010, p. 31): “Os autores da visão top-down partem das decisões políticas tomadas de forma centralizada e, em seguida, questionam como os processos e objetivos foram transformados a partir das concepções originais e como as políticas foram reformuladas”. Segundo Dias e Matos (2012) nesta concepção se evitariam problemas de gerenciamento e vistoria na fase de execução. Ainda sobre o prisma de Howlett, Perl e Ramesh (2013, p. 183);

Alguns estudos produziram análises e prescrições segundo as quais seria mais bem-sucedida a implementação política de processo top-down cujo mecanismo assegurasse aos funcionários envolvidos com a implementação a possibilidade de realizarem seu trabalho com mais eficácia, que era definida como a adesão à intenção original dos funcionários públicos que haviam ratificado a política.

Segundo Gontijo (2012) neste modelo é essencial a ajuda mútua entre todos aqueles que implementarão a política. O detalhe é que o autor vê como parte da gestão o gerenciamento do conflito de interesses dos stakeholders, convertendo as contendas em parcerias. Na verdade este é o verdadeiro desafio de qualquer gestor: a implementação de políticas com base na teoria de redes, onde diversos órgãos se ajudam mutuamente, em parceria. Complementando, o modelo top-down para Lotta (2010, p. 30):

O modelo top-down reflete-se nas estruturas tradicionais de governança, enfatizando a separação entre a política e a administração e enfocando o controle e a hierarquia. Os defensores dessa corrente viam um ideal normativo de colocar a política pública em ação. Assim, a política deveria ser feita no topo e executada por agentes de acordo com esses objetivos. O papel dos estudos de implementação, portanto, era o de identificar as causas dos problemas na implementação e sugerir formas de obter acordo entre as ações implementadas e os objetivos da política – como aumento da coordenação, das formas comunicacionais, controle dos agentes etc.

Secchi (2016) nos ensina que neste modelo as políticas são formuladas e definidas no contexto político. O mais interessante é que seus adeptos enxergam a implementação como apenas diligências administrativas que visam o cumprimento dos intentos previamente planejados. Este também é o modelo conhecido como o do “lavar as mãos”. Isto porque segundo Secchi (2016), se uma política falha em sua implementação, desde que baseada em um bom planejamento, a responsabilidade é do agente da administração pública que está na ponta, como por exemplo, professores, policiais, dentre outros. Este processo é conhecido como blame shifting ou, em uma tradução livre, entende-se como transferência da culpa. Entretanto, em pensamento divergente, Viana (1996, p. 18): “A execução de atividades depende da clareza com que metas e objetivos são fixados e da consistência com que são comunicados”.

Em outra monta, no modelo bottom-up a política é fundamentada de acordo com aqueles que estão na linha de frente da política. Estes visualizam os problemas, se amoldam a estes de forma mais flexível e repassam aos tomadores de decisão. Segundo D’ascenzi e Lima (2011, p.

44): “[...] o bottom-up considera a implementação como um processo disperso e descentralizado, reconhecendo o papel importante dos implementadores. Esses podem mudar a forma como a política é implementada ou redefinir objetivos em virtude de constrangimentos encontrados”. Logo, neste modelo, executa-se a política do nível técnico, ao nível político.

Na concepção de Secci (2016) este modelo é mais flexível para burocratas e demais atores, pois conseguem esculpir a implementação de acordo com os problemas que advirem e as soluções apresentadas. O interessante, segundo o autor, que este modelo busca avaliar o seu desfecho posteriormente e não por meio de balizas previamente calcadas. Ainda na ótica de Secci (2016) há mais discricionariedade para o gestor público na implementação com este modelo, não sendo entendido como uma distorção do que foi planejado, mas sim como uma adequação em relação aos impasses surgidos. Na mesma senda, a concepção deste modelo na ótica de Rua (2013, p. 96):

De acordo com esse Modelo, em vez de configurar a mera execução despolitizada e técnica de decisões oriundas do topo do sistema político, a implementação consiste em um conjunto de estratégias criadas pela burocracia de nível de rua para a resolução de problemas cotidianos. Nesse sentido, os burocratas de âmbito local são os principais atores na entrega dos produtos de uma política pública. Nessa Vertente, a implementação expressa um amplo e intenso processo de negociação no interior de redes de implementadores, com papel crucial da base social, das organizações implementadoras e da burocracia de nível de rua. Não se trata do simples abuso do poder discricionário pela burocracia: os diversos atores distribuídos na base da sociedade é que formatariam a policy.

Mas, surge a dúvida quanto ao momento da tomada de decisão neste modelo. Rua (2013) nos responde entendendo que tanto a implementação como a tomada de decisão ocorrem de forma simultânea, não podendo discernir um do outro. Em outra monta, Draibe (2001) nos esclarece a importância de observarmos a natureza e atributos dos gerentes, principalmente se são oriundos dos quadros técnicos ou da classe política, inclusive se influencia os demais e se tem legitimidade.

### ***1.3.3 Falhas, Defeitos ou Obstáculos na Implementação***

Muito embora a conceituação da implementação indique ser esta a fase da execução de uma política pública, nem todas elas têm o caráter da eficácia. Neste contexto, Rua (2013) faz diversas indagações sobre o motivo de determinadas políticas serem implementadas e outras não. Ou ainda, o motivo de políticas públicas atingirem metas, objetivos e resultados pretendidos e outras não. E esta tem sido a ótica de grande parte das políticas públicas de segurança implementadas no país: políticas em que metas e objetivos tem passado ao largo,

levando a inefetividade, onerando o Estado com gastos que poderiam ser empregados em outra área. Mas a autora deixa claro que não há automaticidade na implementação, não bastando conhecer as suas regras e propósito. E mesmo as conhecendo muitos dos atores nem conhecem o que estão implementando. Por derradeiro, há três importantes questionamentos sobre o tema por parte de Rua (2013, p.92):

[...] a) em que medida os objetivos foram atingidos? Em que medida os resultados são consistentes com os objetivos? Há impactos não previstos? b) em que medida os objetivos originais foram alterados na implementação? c) que fatores afetam a consecução dos objetivos, as mudanças de objetivos e estratégias, etc. [...]

Galès e Lascoumes (2012) faz diversas críticas ao modelo top down. Isto porque os defensores deste modelo entendem que a política pública não sofreria ingerências e seriam automaticamente implementadas pelos agentes públicos. Os autores informam que todo fracasso em uma política pública denota três dimensões: inefetividade, ineficácia e ineficiência.

A Inefetividade, segundo os autores, seria observada quando uma política pública não estivesse adequada em suas ações. Para este caso os autores anotam a seguinte expressão (2012, p. 69): “As decisões políticas foram tomadas, as medidas foram adotadas, mas as ações de intervenção concreta não são realizadas adequadamente”. Uma das vertentes da inefetividade é muito verificada no Brasil, quando políticas públicas são aventadas, porém, não são regulamentadas pelas autoridades. Os autores ainda esclarecem que pela inefetividade a implementação se arrasta por vários anos, não surtindo mudanças na máquina administrativa.

Em outro giro, existe a possibilidade de uma política ter sido executada, mas os frutos terem sido abaixo das expectativas. Neste sentido, os autores nos chamam a atenção que neste caso há um defeito de ineficácia na implementação. Segundo os autores aqui se ancoram os estudos de Pressman e Wildavsky, no início dos anos 70, quando da análise do programa federal EDA (Economic Development Administration). Tinha-se a expectativa de que esse programa reduzisse o desemprego em determinados setores urbanos decadentes. Ocorre que os resultados foram pífios. Indo um pouco mais além sobre não alcançar os objetivos pretendidos, Arretche (2001) nos revela que havendo divergência entre as agências de formulação e implementação, dificilmente uma política pública encontre a sua plena eficácia. E isto ocorreria também em formulações que não necessitassem da interação entre agências. Por outro lado, a autora nos explica que como temos um ambiente social mudadiço, ao qual a implementação modificará o desenho originário de uma política, principalmente pelo fato das decisões tomadas pelos implementadores.

Por derradeiro, nos ancoramos na ineficiência de uma política pública quando em um viés econômico, analisamos os valores gastos e os resultados obtidos. Nesse sentido, Galès e

Lascoumes (2012, p. 72): “há desproporção entre os níveis de investimento financeiro de um programa e seu impacto em termos econômicos. Que ganho coletivo foi obtido?” Esta é uma das indagações que fazemos quando tratamos dos Postos comunitários de Segurança no DF. O custo dos PCS e os seus resultados são compatíveis? Esta questão será tratada posteriormente.

Em outro prisma, há estudos acerca de barreiras na implementação da lavra dos autores Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014). Os autores, utilizando-se da perspectiva top down, elencam três condições adversas que mitigam a implementação, quais sejam, barreiras relacionadas à missão, a dificuldades de sustento político e administrativo e por fim, obstruções no tocante a capacidade.

Quanto à missão, conforme já explanado outrora, os autores nos explicam mesmo que uma política seja devidamente implementada, esta pode fracassar. Ou ainda, os objetivos e intentos serem tão imprecisos que se tornam inexecutáveis. Por outro lado, quando se trata de dificuldades de sustento político e administrativo a política pública empaca, pois ou fica apenas no nível do discurso ou emperrada naqueles que devem executá-la, simplesmente por não compreender a política. Segundo Wu et al (2014, p. 108): “A ‘vontade política’ pode ir para o espaço quando trocas difíceis precisam ser feitas na prática, e não apenas no papel, e quando o eleitorado afetado negativamente por trocas de políticas levanta sua voz (ou mesmo flexiona seus músculos)”. Corroborando a discussão, Marini et al (2016, p. 33):

Se antes o problema era a falta de planejamento, hoje o problema é tirar o plano do papel dando consequência aos resultados previstos. Significa alcançar um padrão superior de desenvolvimento para o Estado a partir da melhoria de indicadores de desempenho e do aumento da percepção por parte do cidadão destas melhorias.

Terminalmente, o enfrentamento quanto à capacidade está focado no quanto operacionalmente a máquina administrativa está pronta para realizar a implementação. Wu et al (2014, p. 109):

A capacidade inclui os recursos humanos e financeiros, os procedimentos e disposições institucionais que sustentam as políticas públicas e garantem a entrega consistente, e até mesmo as capacidades sociais, que ajudam a determinar como agrupamentos sociais vão responder a iniciativas de implementação.

Nesse sentido Draibe (2001) nos revela que existem sistemas ou subprocessos na implementação. Tais vão desde o sistema decisório até o monitoramento. Entretanto, há dois processos muito importantes, causadores de consequências positivas ou negativas na implementação, de acordo com a profundidade como são utilizados. Estes são chamados de processos de divulgação e informação e processo de capacitação. Segundo a autora (2001) não se pode conceber em sucesso uma política pública em que seus atores, principalmente os que a

executam, não conhecerem minimamente as atividades a serem realizadas, além de não terem sido treinados, capacitados para aquilo que lhes são afetos na implementação.

Além disso, segundo Wu et al (2014) o maior desafio na capacidade do trabalho é que este seja realizado em rede, onde os órgãos responsáveis interagem formando uma teia coordenada e disposta a superar os embaraços comuns. Aliás, ainda segundo a concepção de Wu et al (2014) existem muitos problemas a serem dirimidos em uma sociedade, porém, pouquíssimos são alçados a um problema público que mereça a atenção de governantes, e formuladas políticas públicas para atendê-las. Nesta senda, podemos encarar uma enormidade de problemas de segurança pública que não necessariamente terão como alvo principal a participação de órgãos de segurança. Isto porque, como já discutido anteriormente, uma política pública de segurança requer uma participação multidisciplinar de diversos órgãos, agindo em rede, para que seja dada uma resposta satisfatória à demanda. A título de exemplo, podemos citar uma política pública de segurança baseada em um problema de iluminação pública em um bairro com alto índice de criminalidade. Neste sentido, Beltrame (2014, p. 121):

Sempre entendi que a consolidação da política das UPPs passava também pela área social. Como agente de segurança, eu não tinha um método que contemplasse o setor. Todas as comunidades mapeadas apresentavam quadros alarmantes de pobreza e abandono. Eu ficava impressionado como a função oposta de dois 'L': lixo e luz. O primeiro sempre abundante. O segundo, sempre ausente. Há uma dívida social imensa com essas populações [...].

Aliás, esse é um tipo de problema recorrente em periferias de cidades brasileiras e que muitos governantes encaram apenas como um problema policial. Mas outros problemas do trabalho em rede também perpassam pelo financiamento perene da política, por um trabalho de convencimento dos stakeholders e dos administradores quanto às políticas públicas implementadas, bem como o desenvolvimento de uma estrutura específica para prestação de contas e de desenvolvimento de gestores capacitados.

Existem diversos outros desafios que envolvem o trabalho em rede e que, querendo ou não, mitigam a concepção e implementação de qualquer política pública, constituindo-se barreiras a serem transpostas institucionalmente. Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014) esquematizaram as barreiras, categorizando-as em barreiras políticas, barreiras de competência analítica e barreiras de capacidade operacional, conforme explicitaram na tabela trazida a colação e indicada adiante sob a inscrição “figura 1”.

<b>PROBLEMA</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
<b>Barreiras Políticas (de suporte e autorização)</b>	
Autorização lenta	Os planos podem progredir e até mesmo atingir níveis moderados de sucesso na fase de projeto-piloto, fraco apoio político enquanto “voam sob o radar” de políticos importantes com interesses opostos, até que o programa comece a ser “ampliado”.
Fraco apoio político	Os planos podem progredir e até mesmo atingir níveis moderados de sucesso na fase de projeto-piloto, fraco apoio político enquanto “voam sob o radar” de políticos importantes com interesses opostos, até que o programa comece a ser “ampliado”.
Oposição burocrática	Figuras fundamentais na rede de órgãos encarregados de implementar uma política pública retardam ou sabotam a implementação, devido à baixa prioridade do projeto, falta de incentivos e/ou interesses conflitantes.
Fracos incentivos ao implementador	Os implementadores locais (executivos de coordenação do governo local ou o pessoal de linha de frente dos órgãos), que não foram consultados durante fracos incentivos ao implementador a fase de tomada de decisão, não têm adesão ou incentivos adequados para cumprir com as diretivas a partir de seu nível de atuação.
<b>Barreiras de competência analítica</b>	
Missões vagas ou múltiplas	A natureza intersetorial dos planos e da implementação leva ao acobertamento dos objetivos conflitantes ou à não especificação clara das permutas em termos operacionais.
Mudanças de prioridade	Trocas feitas durante a tomada de decisão da política pública – por exemplo, entre as dimensões ambientais e econômicas de um problema – poderão ter de ser reconsideradas em função de mudanças nas condições econômicas e políticas.
Má concepção	Programas sociais ou ambientais que provavelmente não vão funcionar como o esperado, devido a diversos obstáculos deixados sem solução na concepção do programa; a falha está mais do que determinada – ou seja, ela vai ocorrer se qualquer das barreiras for ignorada.
Viabilidade desigual	Diferentes componentes dos planos integrados podem estar operacionalmente ligados – um só pode avançar se todos estiverem juntamente presentes –, sujeitando as operações ao “elo mais fraco”.
<b>Barreiras de capacidade operacional</b>	
Limitações de fundos	O envio dos fundos necessários para a implementação dos planos aprovados demora para ser concretizado, impedindo o progresso, enquanto os elementos-chave da situação mudam na prática e/ou os apoiadores iniciais desanimam e abandonam os esforços.
Má estrutura de gestão ou capacidade de coordenação de rede	Precedentes de coordenação deficientes entre os intersetoriais – tornam as decisões de rotina lentas e a implementação disfuncional.
Falta de clareza nos planos operacionais	Planos aprovados e financiados são mal administrados devido à má especificação de papéis, responsabilidades e prestação de contas. O problema é muitas vezes agravado por sistemas de supervisão e informação deficientes.

**Figura 1: Barreiras de implementação de políticas públicas. Fonte: Wu et al 2014.**

Muito embora no DF a construção dos PCS tenha atingido diversas cidades satélites, a leitura que fazemos é que careceu ao formulador da política a utilização dos conceitos básicos da doutrina sobre políticas públicas e policiamento comunitário. Isto porque, não nos parece que a análise de cenário tenha sido aprofundada neste caso. Isto torna-se perceptível, pois hoje os PCS que restaram sob a administração da Polícia Militar do Distrito Federal foram relegados

a meros postos policiais (policciamento fixo, sem mobilidade, engessado) ou fechados por falta de efetivo, destruídos pela própria população ou doados. Aliás, essa falta de visão conjuntural é marca em todos os estados brasileiros. Nesta senda, e trazendo a realidade do Rio de Janeiro, Beltrame (2014, p. 121):

A prisão é sempre importante, mas não impede que apareçam novos bandidos. É sobre essa lógica de renovação do crime que os fóruns de segurança pública deveriam se debruçar. Fala-se muito em muda a polícia, mas quase não se discute políticas para atacar as causas. No Rio, prendemos em média de 20 mil pessoas por ano, e esse número só cresce. Se prendermos 30 mil, 40 mil ou 50 mil, as queixas vão continuar. E não haverá – como já não há – presídio para tanta gente. Vai sobrar para o secretário e para as polícias resolverem.

Em outro giro, um bom método estabelecido para mensurar as barreiras de implementação em segurança pública é a avaliação da política. Ocorre que a maioria dos dados apresentados nos remete apenas a quantidade de pessoas presas, quantidade de flagrantes lavrados, dentre outros, que nada mais são do que dados de uma política de segurança de natureza repressiva. Neste sentido, Khan (2002, p. 89):

A análise superficial das políticas de segurança adotadas nos últimos anos pelos estados sugere, no mínimo, que os investimentos clássicos em segurança – contratar mais policiais, aumentos salariais, aumento nos orçamentos das secretarias de segurança, aumento das taxas de encarceramento, etc. –, embora importantes, não são suficientes para combater o crime, uma vez que a criminalidade continua elevada nos estados que basearam suas estratégias apenas nestas políticas de caráter repressivo.

Dias e Matos (2012) alertam acerca da confiabilidade dos dados obtidos que são obtidos sondando os efeitos da política. Isto traria o poder público a confiabilidade, legitimidade e legalidade em suas ações. E por conta dessa premissa de que os autores entendem que por ser a avaliação um estudo integrado, multidisciplinar, transversal, deve ser aplicada em todos os estágios do ciclo das políticas, com o escopo de dentre outros, corrigir a direção da implementação.

## **1.4 Políticas Públicas e Policiamento Comunitário**

As políticas públicas de segurança influenciaram sobremaneira na implementação de um novo modelo utilizado em diversas polícias, mais conhecido como policiamento comunitário. Sabemos que a segurança é um dos direitos mais intrínsecos na vida diária de um cidadão. Isto porque, o cidadão elegeu o Estado como sendo o mediador das relações sociais, em que o indivíduo abre mão de suas liberdades naturais para se sujeitar ao interesse social, do bem comum. O cidadão é soberano do Estado, pois este somente atua de acordo com o arcabouço legal levado a efeito por representantes eleitos pelo povo. Logo, o Estado deve

garantir a segurança para cada cidadão, tolhendo as ações daqueles que caminham à margem destas relações sociais. Neste viés, a segurança pública é, na verdade, um direito fundamental a ser gozado por qualquer pessoa que esteja em solo nacional. O direito a segurança pública é indubitavelmente um dos mais importantes direitos fundamentais, pois muitos outros direitos não são gozados se este não é garantido pelo Estado.

Nesta senda, toda a Administração Pública fundamenta suas ações em segurança pública nas regras jurídicas e nos princípios constitucionais, sob pena de responsabilização dos dirigentes por atos atentatórios em contrário. Aliás, o poder público deve figurar como o primeiro a resguardar os direitos do cidadão, inclusive quando instar constitucionalmente a prerrogativa de regulamentá-los, principalmente tomando por base a razoabilidade e a proporcionalidade, mas sem se distanciar do eixo determinado pelo constituinte.

Com base ainda nestes princípios, a atuação policial, principalmente quando tratamos da polícia preventiva e ostensiva, é papel constitucional desempenhado pelas polícias militares. Estas, durante muitos anos, firmaram suas ações na repressão social, inclusive observando o cidadão como um inimigo que traria conflitos com o determinado pela ordem pública. Mas esta não era uma proposição exclusivamente brasileira. Nos países desenvolvidos a polícia também passou por uma evolução estrutural, o que levou a mudança de paradigmas no tratamento da população. Nesse sentido, Monteiro (2005, p. 52): “As instituições policiais vêm sofrendo inúmeras transformações ao longo de sua existência, o que se justifica pelas constantes mudanças no espectro da cidadania e dos direitos civis pelas quais vêm passando as sociedades modernas”.

E essa evolução das polícias em diversos países trouxe à baila a discussão quanto a separação da mentalidade exclusivamente militar para atendimento do controle social, para a criação de polícias profissionais. Estas passaram por um longo amadurecimento institucional, onde se doutrinaram tendo como base o respeito aos direitos civis e demais princípios constitucionais. Nesta linha, Monteiro apud Muniz (2005, p. 49):

[...] a luta pelos direitos civis estava originalmente comprometida com a criação das forças policiais modernas ou profissionais, ou seja, que as policiais profissionais surgiram como uma “resposta civilizada” às insatisfações públicas relativas às arbitrariedades oriundas do uso particular da força e pelas intervenções descontínuas e desproporcionais do exército nos conflitos sociais. Começava-se a distinguir a ação do exército, com o máximo emprego da violência para coagir o inimigo na guerra, da ação policial, com o uso mínimo da força necessária para compelir a obediência individual e coletiva nos tempos de paz.

Essa nova forma de pensar a atividade policial evoluiu muito na Inglaterra e nos EUA, até porque são países que experimentaram a participação em diversas guerras e detinham muito o doutrinação militar. Além disso, os EUA sofreram e sofrem até hoje com o revanchismo racial, que inclusive respingou nas polícias, pois detinham seu corpo policial com pessoas de pele branca. O profissionalismo policial foi uma das importantes armas utilizadas para a metanóia institucional policial nestes países, inclusive entendendo que a comunidade, na verdade, era uma das maiores parceiras para o controle social, pois poderia eficazmente ajudar a polícia em suas atividades.

Surge então nos EUA entre os anos 60 e 70, a doutrinação em polícia comunitária, firmada como uma política pública de diferenciação na atuação policial. Esta nasceu em discussões nacionais, dentre as quais as práticas dos órgãos policiais. Exponentes do estudo da doutrina sobre Polícia Comunitária, Skolnick e Bayley (2012) entendem que a polícia, de forma isolada, não consegue dar respostas à altura do problema da criminalidade, nem mesmo o sistema de justiça criminal. Esta doutrina traz como pressuposto primordial o envolvimento ativo da comunidade e os órgãos policiais na formulação de políticas regionais, preventivas e participativas. Skolnick e Bayley (2012) relatam que o policiamento tradicional em até muitas situações consegue abaixar as taxas de criminalidade, porém, o crime acaba por migrar para outra região. O tradicionalismo de métodos policiais baseia seus estudos simplesmente nos métodos quantitativos de acordo com as várias ocorrências registradas. Nesta mesma linha, Albuquerque (2008, p. 27):

Os princípios deste método de atuação policial evocam não a ação policial isolada, mas uma participação mais efetiva da comunidade no combate e prevenção aos crimes, sempre visando os resultados. [...]. Destaque-se ainda que o policiamento comunitário não se constitui em uma estratégia recente. Este modelo já é adotado em alguns países sob diversos nomes, policiamento ostensivo, polícia cidadã, policiamento para resolução dos problemas e outros, mas sempre tendo como foco a aproximação com a comunidade. Mesmo reconhecendo que uma atuação preventiva no sentido de eliminar ou diminuir a efetividade dos riscos obtenha melhores resultados, o que se verifica atualmente é a ênfase sobre serviços solicitados, ou seja, sobre os aspectos repressivos da atividade policial.

Mesmo com esta aproximação, a grande dificuldade brasileira é fazer com que a população tenha confiança na polícia, guardadas as diferenças culturais e sociais que temos no país. Com a aproximação e integração da sociedade com a polícia, aquela passa a ter responsabilidades em ajudar na implementação das Políticas Públicas de Segurança Pública, aproximando-se do mandamento constitucional de que a segurança é dever e responsabilidade de todos. Ressalte-se que o Policiamento Comunitário não visa à melhora da imagem das

corporações policiais, embora possa ocorrer, mas na melhora da qualidade de policiamento e nos seus resultados. Neste sentido, Skolnick e Bayley (2012, p.18):

[...]o público deve ser visto como “co-produtor” da segurança e da ordem, juntamente com a polícia. Desse modo, o policiamento comunitário impõe uma responsabilidade nova para a polícia, ou seja, criar maneiras apropriadas de associar o público ao policiamento e à manutenção da lei e da ordem.

Interessante que esta qualidade no policiamento se torna visível, pois a interação polícia x sociedade se reveste de um contexto de muitas atividades desenvolvidas pelo poder público, interações que suplantam as atividades policiais tradicionais. Nesta mesma linha, (Godinho, et al., 2016, p. 20):

A literatura, principalmente a internacional, e os programas e ações sob a rubrica “policiamento comunitário” desenvolveram, sob esse amplo conceito, um conjunto bastante abrangente de atividades, que vão desde o patrulhamento a pé, a abertura de postos fixos de policiamento nas comunidades, o treinamento de policiais para a identificação de problemas locais, a criação de fóruns de deliberação conjunta com a população residente para a propositura de ações de intervenção para solução dos problemas locais, a condução de projetos de educação dos jovens contra as drogas, a mobilização da população para ações coletivas de segurança mútua e a implementação de pesquisas para medir a satisfação da comunidade para com os serviços policiais, entre inúmeras outras.

Alguns autores definem bem o que é policiamento comunitário. Há de se reparar que em cada conceito fica clara a necessária participação da população nesta filosofia de policiamento, agregando valor à parceria que as instituições policiais têm com a sociedade. Neste sentido, Bucqueroux e Trojanowicz (1994, p.4):

O policiamento comunitário é uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos tais como crimes, drogas, insegurança, desordens físicas e morais e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral da vida na área.

Em conceito, no mesmo sentido acima, Cardoso (2010, p. 47):

O chamado policiamento comunitário é uma filosofia de atuação, uma estratégia de intervenção e uma modalidade de policiamento baseada no estabelecimento de parcerias entre policiais e comunidades buscando resolver problemas, prevenir o crime e garantir a segurança local. Via de regra os projetos que podem ser chamados de policiamento comunitário são aqueles que estabelecem policiamento orientado para a comunidade, onde, por meio de parcerias, busca-se garantir a segurança local, e/ou projeto de policiamento orientados para a identificação e resolução de problemas da comunidade. De forma geral projetos de policiamento comunitário apresentam um ou mesmo estes dois procedimentos.

Em resumo, não há como implementar uma boa política pública de segurança, se a sociedade não realiza o seu papel constitucional. Isto porque a segurança pública é uma pasta que depende do desenvolvimento de outros setores sociais como saúde, educação e cultura.

Logo, as regras constitucionais aos quais a polícia como membro do sistema de justiça criminal defende terão muito mais ressonância com o trabalho em rede do setor público e da sociedade.

Neste contexto, foi implantado na capital brasileira, mais especificamente no Governo José Roberto Arruda (2006), os Postos Comunitários de Segurança – PCS como a Política Pública de maior destaque no governo, na área de segurança pública. Os PCS foram distribuídos por todo o DF, tendo a Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF a incumbência de implantar policiamento comunitário na região. Os PCS seriam bases para atendimento ao público e denotariam o pontapé inicial de um relacionamento mais próximo entre polícia preventiva e sociedade.

Ficou claro até aqui que as políticas públicas são entendidas como tudo aquilo que o ente governamental faz ou deixa de fazer. Aliás, chamou a atenção o fato de que são vários os atores que decidem acerca de uma política pública, mas que se correlacionam entre si. Na mesma linha, foi possível definir uma política pública de segurança como aquela que impacta nos resultados da violência e criminalidade, não sendo algo especificamente relacionados à polícia.

Outro ponto interessante foi a dificuldade em achar a convergência no que vem a ser um bom planejamento em políticas públicas e a implementação. O que não deve faltar neste conceito é a correlação entre as necessidades da sociedade e o que de fato o governo pode realizar. Logo, um bom planejamento tem laços estreitos com a implementação, muito embora a doutrina entenda como algo comum o divórcio entre estes dois institutos. De qualquer forma, é fundamental que sigam lado a lado, visando atingir os objetivos da política pública de forma concreta. Em outra via, vimos também, dentro da filosofia de policiamento comunitário, o quanto esta foi alçada como primordial para alcançar as metas estabelecidas para a Segurança Pública no governo Arruda.

Por derradeiro, observamos como as barreiras na implementação de uma política pública exercem pressão na segurança pública. Elas são fortes candidatas a levarem ao fracasso, qualquer implementação governamental, quando não superadas. Ademais, no próximo capítulo, trataremos da política pública de segurança adotada no governo Arruda, notadamente quanto aos PCS implantados no DF e a experiência em outros estados da federação.

## **2 A IMPLANTAÇÃO DOS PCS NO DF E MODELOS SEMELHANTES EM OUTROS PAÍSES E ESTADOS BRASILEIROS**

Diante do que a imprensa retratava à época do então candidato e posteriormente eleito Governado José Roberto Arruda sobre a promessa da construção de 300 (trezentos) postos comunitários, um grupo de estudos, formado por Oficiais, foi montado para analisar e propor o melhor modelo. Tecnicamente, o melhor modelo deveria se pautar na doutrina de policiamento comunitário que estava sendo difundido em nível nacional, principalmente pela atuação da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP/MJ. Neste sentido, Feitosa et all (2006) deixa clara esta visão com a edição no ano de 2000, do Plano Nacional de Segurança Pública, no Governo Fernando Henrique Cardoso. O referido plano relatava a necessidade do policiamento comunitário, haja vista o distanciamento das forças de segurança da sociedade. Nesse sentido, sobre o policiamento comunitário e policiamento preventivo, Feitosa et all (2006): “[...] seria discutir claramente sobre distanciamentos ou mudanças das atuais práticas operacionais, a condução para a reflexão sobre uma nova realidade tática e estratégica necessária para a eficácia na prevenção e combate ao crime hoje em dia.

### **2.1 O planejamento realizado por integrantes da PMDF**

Segundo Feitosa et all (2006) o planejamento acerca do policiamento comunitário na segurança Pública do DF o calcava em objetivos a serem angariados, alinhando a doutrina de policiamento preventivo adotado à época com as novas filosofias de trabalho emergentes no país e no mundo. Aliás, veremos mais a frente experiências de outros estados da federação com essa filosofia. Os objetivos apresentados no planejamento consistiam em, segundo Feitosa et all (2006, p. 7):

Prevenir o crime com base na comunidade; Enfatizar os serviços não emergenciais; Aumentar o sentimento de responsabilidade pela prevenção do crime na sociedade e nos agentes de segurança pública, os policiais militares; Descentralizar o comando, para que os comandantes locais tenham mais liberdade e velocidade nas adaptações necessárias em cada bairro ou localidade; Avaliar relatórios para produção de dados ao serviço de inteligência e para reorientações devidas; Supervisão e fiscalização.

Há de se observar nestes objetivos a preocupação em capilarizar o policiamento preventivo, a fim de alcançar o maior número de áreas. Esse seria o primeiro passo para a aproximação da polícia à sociedade tão almejada no policiamento comunitário. Ressaltando ainda que nestes objetivos fica clara a preocupação da necessidade da produção do conhecimento de inteligência de acordo com os relatórios produzidos e a avaliação da política

pública a ser implementada. Nesse sentido, Guellati e Oliveira Junior (2016, p. 245): “A construção de trezentos postos foi planejada para ser realizada entre quatro e oito anos, tendo como força motriz a ideia de que a maior presença dos policiais estreitaria seus elos com as comunidades locais, além de inibir a ação criminosa”.

Segundo Feitosa et all (2006), no projeto dos PCRS foi realizada uma explanação acerca da doutrina de policiamento comunitário, principalmente no contexto asiático, americano, europeu e brasileiro. Focaram em diversos autores na literatura, destacando-se Skolnick e Bayley, já citados anteriormente neste trabalho. Além disso, utilizaram a experiência japonesa com os Kobans (postos policiais convencionais) e Chuzaichos (postos onde o policial trabalha inclusive com sua família). Quanto à experiência norte-americana utilizou-se de remédios empregados em diversas cidades que em síntese aproximavam a polícia da sociedade (inclusive com trabalho de marketing) e apresentando um trabalho eficiente, como no caso de Nova York com o programa Tolerância Zero.

Quanto a Europa o embasamento veio por meio da experiência londrina com o programa Vigilância de Bairro. Este programa é na verdade a tão almejada administração em redes (já citada anteriormente), onde a política pública de segurança contou com a participação dos mais diversos órgãos governamentais, trazendo assim uma mudança social significativa naquela cidade. O detalhe é que se aplicaram massivamente recursos em saúde, educação e programas habitacionais como aliados ao policiamento preventivo. Quanto ao Brasil a equipe focou seus estudos na realidade da Polícia Militar do Estado de São Paulo, com a implantação das Bases Comunitárias de Segurança.

Diante deste cabedal literário analisado pelo grupo de trabalho, surgiram propostas de ações a serem desencadeadas pelo GDF visando preparar a estrutura governamental para a implantação dos PCRS. Tais propostas segundo Feitosa et all (2006) procurava fomentar nos stakeholders (internos e externos) esta nova filosofia de trabalho, principalmente no tocante a treinamentos específicos e criação de um conselho de gestão dos PCRS ligados diretamente ao governador do DF. Neste sentido, foram indicadas 08 (oito) ações estratégicas propostas Feitosa et all (2006, p. 10):

- 1 - Criar um Grupo de Alta Gestão do Programa Comunitário de Referência Social (PCR), subordinado diretamente ao Governador do DF, com o objetivo de: Criar e implementar as Diretrizes do Programa Comunitário de Referência Social; Criar e implementar na estrutura da Secretaria de Segurança e Cidadania os Conselhos de Segurança e Cidadania, sediado em cada Região Administrativa, na estrutura organizacional de cada Administração Regional; Acompanhar e avaliar sistematicamente o PCR; 2 – Sediar os Conselhos de Segurança e Cidadania nos quartéis da PMDF, desenvolvendo ações de prevenção primária dirigidas às famílias e jovens em situação de risco social; 3 – Mapear os processos administrativos da

PMDF, por meio de equipes técnicas; 4 – Racionalizar os processos administrativos da PMDF, utilizando-se dos recursos tecnológicos existentes; 5 – Implementar o serviço voluntário civil; 6 – Promover palestras a respeito do PCR; 7 – Promover treinamento do pessoal envolvido no Programa de Referência Social; 8 – Disponibilizar o banco de dados de análises criminais para os presidentes dos Conselhos de Segurança e Cidadania.

Chama à atenção a segunda ação estratégica de levar para os quartéis da PMDF as sedes dos Conselhos de Segurança – CONSEGs. Esta parceria de reuniões com a comunidade não impediria que os CONSEGs fossem sediados nos próprios PCRS a depender da região. O deslocamento das sedes para os quartéis visava uma proteção a mais para os moradores e conselheiros comunitários, pois poderiam expressar as mazelas de sua região, sem se preocupar com retaliações por parte daqueles que vivem à margem da sociedade.

Em outro giro, é importante citarmos nos estudos de Feitosa et all (2006) a constituição física de cada PCRS, muito diversa do PCS implantados no governo Arruda. Na constituição dos PCRS havia a previsão de uma ampla sala de reuniões com capacidade para 30 (trinta) pessoas. Nesta senda, Guellati e Oliveira Junior (2016, p. 245): “O projeto elaborado original previa bases fixas, cada uma com uma sala de atendimento ao público em geral, além de sala de reconhecimento, com dispositivo de detenção momentânea; sala de monitoramento e radiocomunicação; gabinete de comando [...]. Complementando esta ideia, Feitosa et all, (2006, p. 20):

As unidades do PROGRAMA COMUNITÁRIO DE REFERÊNCIA SOCIAL POSTO DE SEGURANÇA E CIDADANIA - serão constituídas, por uma sala de atendimento ao público, sala de reconhecimento com dispositivo de detenção momentânea, sala de monitoramento do CFTV (Circuito Fechado de TV) e radiocomunicação, sala de comando e atendimento reservado, banheiros, sala de material, sala de descanso, copa, sala de múltiplas funções, com capacidade para reunir trinta pessoas, constituindo-se num verdadeiro ponto de referência para a comunidade do bairro.

Toda esta estrutura, obviamente, também seria um facilitador para o policial militar nos atendimentos de ocorrências. Até porque, dentro do Sistema de Justiça Criminal, como já anteriormente explanado, as polícias militares estão na ponta do atendimento ao público, em um contato corpo a corpo com a sociedade, sendo a última barreira contra a criminalidade. E o detalhe é que este contato exige do policial preventivo uma expertise que redundará na qualidade do seu serviço prestado, já que é ativo participante das decisões tomadas em sua área de atuação. Neste sentido, Feitosa et all (2006, p. 21): “Os policiais militares deverão ter capacidade de pensar por si só e de interpretar as ordens e transformá-las em ações rápidas e eficientes. Os comandantes deverão incentivar a autogestão, as iniciativas disciplinadas e planejamentos coerentes com a realidade dos locais atendidos”.

### 2.1.1 O projeto piloto e os estudos para a escolha dos locais de implantação

O Grupo de Trabalho apresentou um projeto piloto a ser implantado na Asa Sul e posteriormente, outras três regiões administrativas seriam contempladas. O interessante é que o planejamento levou em conta o princípio de unidades de vizinhança, ao qual agrega todos os equipamentos públicos, religiosos, dentre outros, definindo assim uma boa qualidade de vida. Nesse ínterim, foi realizado o seguinte levantamento nas unidades de vizinhança da Asa Sul, de acordo com Feitosa et all (2006, p. 25):

UNIDADE DE VIZINHANÇA	ANTIGA DESTINAÇÃO	DESTINAÇÃO ATUAL
404/204	Antiga instalação da DOE	Prédio abandonado
104/304	- x -	Almoxarifado da SSP
408/208	- x -	Prédio abandonado
108/308	- x -	Associação Brasiliense dos Peritos e Papioscopistas
412/212	- x -	Posto de Identificação
112/312	- x -	Posto de Identificação
416/216	Antiga sede da Associação dos Servidores da Polícia Federal	Prédio Abandonado
116/316	- x -	Não existe construção

**Figura 2: Identificação dos locais das unidades de vizinhança. Fonte: Feitosa et all, 2006.**

Teoricamente, segundo o Grupo de Estudos com base neste princípio da unidade de vizinhança, os PCRS seriam instalados nestes prédios. Observa-se que alguns deles estavam ocupados, baldios ou nem sequer tinham sido construídos. De qualquer forma, os prédios estariam localizados em interseções de quadras, facilitando assim a abrangência do raio de atuação dos policiais no policiamento comunitário, pois tratavam-se de locais, conforme dito acima, de aglomeração populacional. Nesse sentido, Feitosa et all (2006, p. 26):

O conceito de segurança e cidadania, lastreados na modalidade de policiamento comunitário e a visão de unidades de vizinhança convergem para um fim social, qual seja, a qualidade de vida, o bem estar social e a efetiva participação da comunidade na execução das políticas públicas de segurança, constituindo uma demanda da sociedade brasiliense, com reflexos diretos na qualidade de vida dos moradores da capital de todos os brasileiros.

Os locais a serem implantados foram escolhidos de acordo com os índices de criminalidade do ano de 2005, indicados pela Seção de Informática, Planejamento e Estatística

da Polícia Civil do DF. Para tabular os dados, foram escolhidos os delitos de maior gravidade, para fins de criação da mancha criminal. O interessante que a equipe conseguiu determinar a incidência dos delitos de acordo com a hora, lugar e dias da semana, chegando a conclusão que os crimes ocorriam em todos os períodos, com picos de incidência em horários da tarde e noite. Logo, observa-se que as escolhas de cada ponto a serem instalados os PCRS passaram por análise científica, distribuindo assim uniformemente as equipes policiais no terreno.



**Figura 3: Mapa de implantação dos PCRS. Fonte: Feitosa et all, 2006**



#### DIVISÃO DAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DOS POSTOS COMUNITÁRIOS

**Figura 4: Divisão territorial dos PCRS. Fonte: Feitosa et all, 2006.**

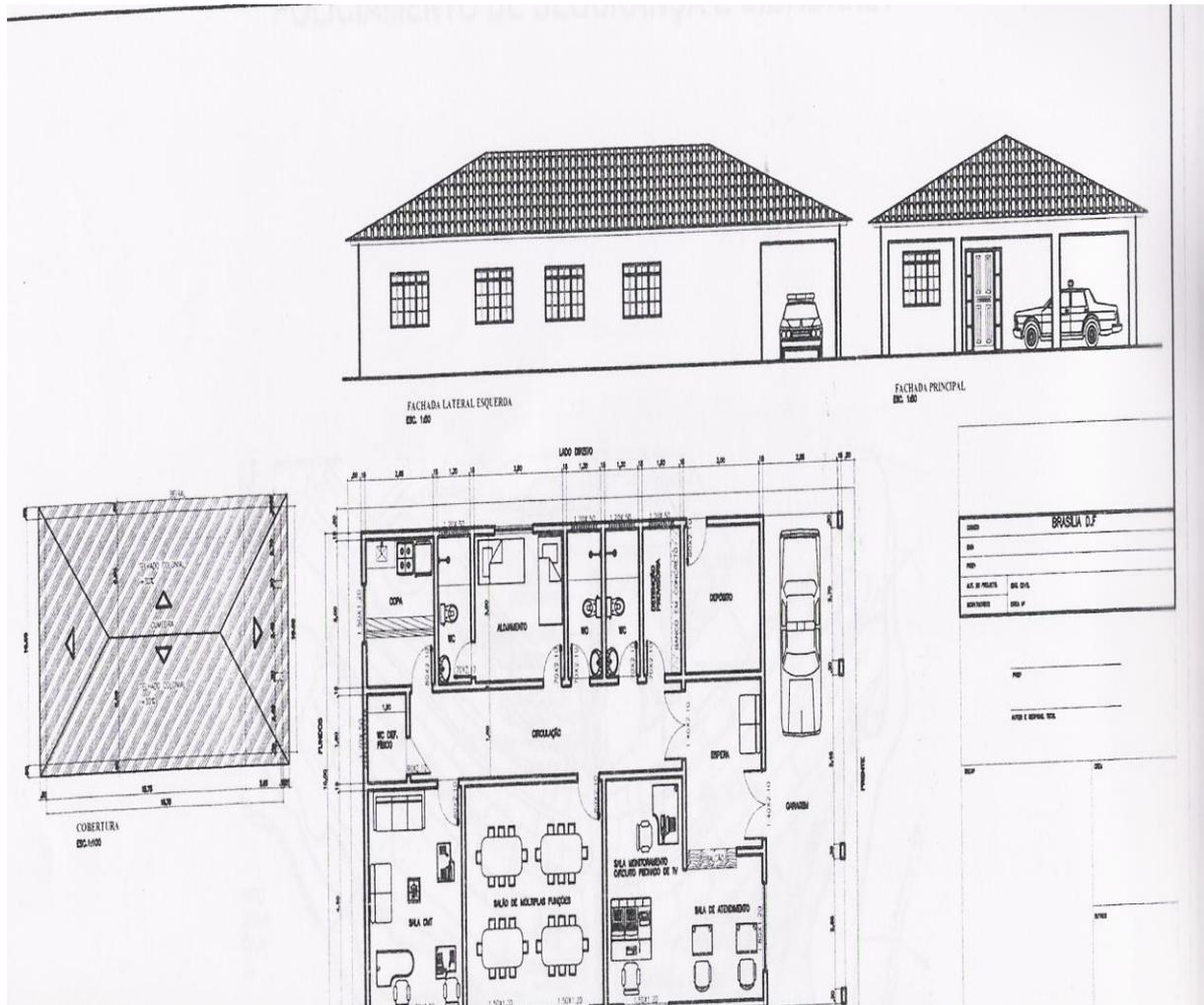
Com todo esse arcabouço científico, o Grupo de Trabalho (2005) realizou uma análise

do perfil sociográfico da comunidade da Asa Sul, utilizando-se do banco de dados de Brasília, da lavra da então Secretaria de Coordenação das Administrações Regionais. Segundo a equipe de trabalho (2005) tal documento continha dados sociais, culturais, econômicos, educacionais e geográficos. Logo, a análise da região teria um espectro mais completo, facilitando o projeto de implementação dos PCRS.

### ***2.1.2 A estrutura física, o valor calculado de cada PCRS e a previsão do material humano***

Segundo Feitosa et all (2006) cada PCRS teria 150m (cento e cinquenta) metros quadrados, com custo aproximado de R\$ 60.000,00 (sessenta mil) reais. Este preço teve como referência um Posto Policial da então Companhia de Policiamento Rodoviário - CPRV, localizado na via Estrutural, com 75m (setenta e cinco) metros quadrados e orçado em torno de R\$ 30.000,00 (trinta mil) reais. Com a mobília e demais equipamentos a serem comparados toda a estrutura sairiam aproximadamente por R\$ 97.000,00 (noventa e sete mil) reais. Estes dados são importantes quando comparados com os valores dos PCS implantados, conforme verificaremos a seguir.

Ressalte-se que cada PCRS seria de alvenaria, com estrutura suficiente para trazer conforto ao policial e a comunidade que ali frequentaria. Este tipo de construção dificultaria inclusive a depreação, evitando assim o gasto desnecessário de recursos com outras estruturas físicas, para a manutenção da segurança orgânica destes locais. O aparelhamento dos PCRS contaria, dentre outros, com aparelhos telefônicos, rádios de utilização policial, computadores e viaturas (motos e carros). A intenção do grupo de trabalho, conforme já anteriormente observado, era a descentralização e capilaridade do efetivo policial nas áreas de sua responsabilidade.



**Figura 5: Planta baixa do PCR. Fonte: Feitosa et all, 2006.**

Com esta estrutura, Feitosa et all (2006) realizaram estudos a fim de calcular a quantidade de policiais militares. Para tanto foram utilizados os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, do ano de 2005, mais especificamente sobre o Distrito Federal. Em suma o cálculo baseava-se nas disposições da Organização das Nações Unidas de que o mínimo necessário para a segurança pública seria de 01 (um) policial para cada 250 (duzentos e cinquenta) habitantes. Nesta monta o grupo de trabalho dividiu a população do DF, pela quantidade de Postos Comunitários a serem implantados (300). Desta divisão, acharam uma constante. Posteriormente, dividiram a população de cada local pelo valor dessa constante, chegando assim à quantidade de PCR a serem implantados nas Regiões Administrativas -

RAs, conforme tabela abaixo:

<b>REGIÃO</b>	<b>HAB (~)</b>	<b>QUANT. MIN. POSTOS</b>
PLANO PILOTO	319.947	40
GAMA	130.580	16
TAGUATINGA	243.575	30
BRAZLÂNDIA	52.698	07
SOBRADINHO	128.789	16
PLANALTINA	147.114	18
PARANOÁ	54.902	07
NÚCLEO BANDEIRANTE	36.472	05
CEILÂNDIA	344.039	43
GUARÁ	115.385	14
SAMAMBAIA	164.319	20
SANTA MARIA	98.679	12
SÃO SEBASTIÃO	64.322	08
RECANTO DAS EMAS	93.287	12
RIACHO FUNDO	41.404	05
CANDANGOLÂNDIA	15.643	02
<b>TOTAL</b>	<b>2.051.146</b>	<b>255</b>

**Figura 6: Quantidade de PCRS por habitantes das Regiões Administrativas. Fonte: Feitosa et all, 2006**

No Projeto Piloto da Asa Sul, Segundo Feitosa et all (2006) a coordenação de cada 04 PCRS ficaria a cargo de 01 (um) Tenente. O efetivo total de cada PCRS girava em torno de 30 policiais militares, que se revezariam em escalas de 24h (fiscal) e 12h (execução). O interessante é que o grupo de trabalho também previa que o Serviço Voluntário Gratificado – SVG, preferencialmente, deveria ser empregado nas áreas de atuação dos PCRS onde o policial trabalhava. Logo, haveria um reforço diário de policiais militares no policiamento comunitário, saturando assim a área, trazendo consigo uma melhor sensação de segurança.

## **2.2 O modelo implantado no Distrito Federal**

A doutrina de Policiamento Comunitário visa agregar sociedade e polícia numa parceria que retire da atuação policial seu caráter apenas repressivo, incorporando, por conseguinte, a

política de que a sociedade é o principal cliente a ser protegido e colaborador na implantação das políticas pública de segurança. Esta é a concepção da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP no livro do Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária (2007, p. 24): “O Policiamento Comunitário, principal abordagem neste documento, expressa uma filosofia operacional orientada à divisão de responsabilidades entre a polícia e cidadãos no planejamento e na implementação das políticas públicas de segurança”. Neste sentido, as polícias devem amoldar toda a sua estrutura e planejamento para atender as exigências sociais. Neste sentido, Bittner (2003, p. 273):

Mas não há dúvida de que as atividades incluídas sob a designação policiamento comunitário tem conseguido respeitabilidade, e que um número grande e crescente de policiais que ocupam posições de responsabilidade tem começado a encará-las como indispensáveis para que o policiamento comunitário e a manutenção da paz sejam eficazes.

Em suma, o policiamento comunitário aproxima a sociedade dos agentes policiais, que acabam se tornando os receptores daquilo que a sociedade almeja. O detalhe é que esses anseios sociais não estacionam apenas em necessidade puramente de segurança pública. Rotineiramente o policiamento comunitário recebe demandas que são afetas a outras pastas do governo, como é o caso da saúde e educação.

### ***2.2.1 Bases teóricas da implantação da filosofia de policiamento comunitário no DF***

Segundo Guellati e Oliveira Junior (2016) no Distrito Federal, embrionariamente, tentou-se implantar a filosofia de policiamento comunitário em 1995, na Região Administrativa de Samambaia. Tinha por base os Conselhos Comunitários de Segurança implantados em São Paulo e Rio de Janeiro. Porém esta experiência fracassou. Neste sentido, Guellati e Oliveira Junior (2016, p. 243): “Percebe-se, [...] na primeira metade da década de 2000 tentativas de instalação de um modelo de policiamento comunitário no Distrito Federal. [...] foram instituídas iniciativas com o intuito de modificar as relações entre as polícias e a sociedade civil organizada”. Posteriormente, na mesma doutrina constitucional de participação da sociedade na segurança pública, o GDF criou os Conselhos Comunitários de Segurança – CONSEGs, vinculados à Secretaria de Segurança Pública, por meio do Decreto do GDF nº 24.101, de 25 de setembro de 2003: “Dispõe sobre a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança no Distrito Federal - CONSEGs/DF e dá outras providências”. Segundo Guellati e Oliveira Júnior (2016) é neste momento que os CONSEGs adentraram ao sistema de políticas públicas de segurança da capital federal. Nestes conselhos havia a previsão da participação de Oficiais

militares comandantes de área, Delegados-Chefes de área e representantes do Departamento de Trânsito do DF – DETRAN/DF.

Posteriormente, ainda no Governo Joaquim Roriz, a filosofia de Policiamento Comunitário surgiu massificada com a entrada em vigor do Decreto nº 24.316, datado de 23 de dezembro de 2003, criando todo um sistema de integração polícia/sociedade civil. Esta assertiva é facilmente verificada na ementa da legislação (Brasília, 2003, p. 1): “Dispõe sobre a implantação no Distrito Federal do Programa de Segurança Comunitária e sobre a criação do Conselho Deliberativo de Segurança Comunitária, dos Grupos Gestores Regionais de Segurança Comunitária e dos Núcleos de Segurança [...]”. A mesma norma elenca a Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social como a responsável pela implantação do programa. O art. 2º do Decreto enumera as demais entidades participantes (Brasília, 2003, p. 1):

O Programa de Segurança Comunitária terá como diretriz integrar e engajar, na implantação de uma nova forma de gestão de segurança comunitária, os órgãos do Sistema de Segurança Pública no Distrito Federal, demais órgãos governamentais, representantes da sociedade civil e as autoridades locais dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público.

É de se perceber a preocupação do governo em dividir a responsabilidade pela segurança pública com outros órgãos do governo, com órgãos do sistema de justiça criminal e fundamentalmente com a sociedade, tal qual devidamente explicitado no Capítulo 1 deste trabalho. Neste sentido, Dias Neto (2002, p. 69): “Nas versões mais avançadas, o policiamento comunitário procura ajustar as ações e prioridades policiais para obter o envolvimento dos cidadãos no processo de identificação, análise e solução dos problemas locais”. Na mesma linha de raciocínio, Bucqueroux e Trojanowicz (1994, p. 11): “Dentro da comunidade, os cidadãos devem participar, como plenos parceiros da polícia, dos direitos e das responsabilidades envolvidas na identificação, priorização e solução dos problemas”.

Em outro giro, há de se deixar evidente que policiamento comunitário pressupõe a participação de todos os órgãos da segurança pública. Não há como implementar tal modelo se qualquer um deles agir desassociado desta política. Aliás, não basta simplesmente a previsão legal para tal. Na verdade, as diretrizes internas de cada órgão e a legislação do estado federado devem ser modificadas, estabelecendo o papel de cada entidade participante dentro deste novo modelo de segurança comunitária. Esta assertiva é de vital importância, pois no Brasil nós temos órgãos policiais com atribuições distintas, fazendo parecer que o policiamento comunitário é de exclusividade das forças policiais de caráter preventivo, o que denota uma

falácia conjuntural. Esta dificuldade não se observa, por exemplo, nos Estados Unidos, pois todas as instituições policiais detêm como característica o ciclo completo de polícia. Logo, são responsáveis por todas as modalidades de policiamento, o que força legalmente a estas instituições a trabalharem com esta filosofia. Neste contexto, é teratológico por parte de qualquer estado federado brasileiro não inserir no policiamento comunitário as polícias civis, até porque são estes órgãos que detêm a importante função de investigar delitos (atividade repressiva).

Aliás, se a intenção do policiamento comunitário é a parceria com a sociedade, obviamente que um dos facilitadores desta empreitada seria o atendimento e registro das ocorrências nas próprias comunidades. Percebe-se, entretanto, que na prática somente as instituições de polícia ostensiva são alvo de estudos e críticas sobre estar ou não inseridos nesta filosofia. Neste sentido, sobre o policiamento comunitário e as polícias civis (SENASP, 2007, p. 51): “Por ser uma filosofia e estratégia organizacional, não é peculiar a um tipo ou outro de polícia (ostensiva ou investigatória). É pertinente a organização Policial como um todo, quando ela se volta ao bom atendimento do cidadão”. Para sanar qualquer dúvida sobre o tema a Secretaria de Segurança Pública do DF editou a Portaria nº 30, de 28 de fevereiro de 2005. Esta, além de regulamentar o Decreto nº 24.316/03, define diversas ações, agentes, órgãos e instalações. Além disso, define o que vem a ser segurança comunitária:

[...] é uma filosofia de segurança pública do Governo do Distrito Federal, cuja diretriz é a integração e o engajamento, na implantação de uma nova forma de gestão, dos órgãos do Sistema de Segurança Pública e Defesa Social, demais órgãos governamentais, representantes da sociedade civil e as autoridades locais dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, através da participação de todos na formulação, desenvolvimento e avaliação das medidas operacionais que objetivem a redução da criminalidade, violência, sinistros, desastres e acidentes, priorizando ações preventivas tendentes à obtenção de uma melhor qualidade de vida, maior percepção de risco da sociedade e aumento da sensação de segurança.

Na mesma linha, a referida legislação informa no item que trata de sua motivação a opção pelo conceito de segurança comunitária (mais abrangente que polícia comunitária), para que pudesse abarcar os demais órgãos de segurança (Brasília, 2005, p. 2):

No Distrito Federal optou-se pelo conceito de Segurança Comunitária e não o de Polícia Comunitária, apresentando-se como grande desafio aos órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública e Defesa Social e ao Departamento de Trânsito a concepção inovadora de um modelo de gestão que coloque as instituições na condição de força motriz dessa nova forma de atuar na comunidade. Enquanto que no conceito de Polícia Comunitária este desafio restringia-se quase que exclusivamente às Polícias Militares, que contam com experiências diversas no Brasil. A nova filosofia é mais ampla e interativa envolvendo também o CBMDF, o DETRAN e a PCDF.

Chama a atenção nesta portaria a definição pelo governo das diversas ações, agentes, órgãos e instalações. Dentre elas, há formulação para o que vem a ser uma base fixa policial e quais agentes devem ali atuar: (Brasília, 2005, p. 3): “instalações prediais, guarnecidas por agentes de segurança pública e defesa social onde funciona a prestação de serviços específicos e também servem de referência para determinado microambiente”. Percebe-se mais uma vez que este projeto contempla todos os órgãos de segurança pública e outros órgãos governamentais que visam garantir uma ação social de segurança em todo Distrito Federal. Ocorre que, por opção política, muito pouco se realizou para implantação deste modelo no Governo Roriz, até porque não foi encarado como prioritário na política pública de segurança de seu governo.

Entretanto, o então candidato ao Buriti José Roberto Arruda, no ano de 2006, prometeu em campanha eleitoral, implantar 300 (trezentos) postos policiais em todo o Distrito Federal. Nesta senda, Guellati e Oliveira Junior (2016, p. 245): “Foi no período pré-eleitoral de 2006 que ocorreu e ganhou força o processo de formulação da Política de Segurança Comunitária no Distrito Federal, com base na implementação dos PCS”.

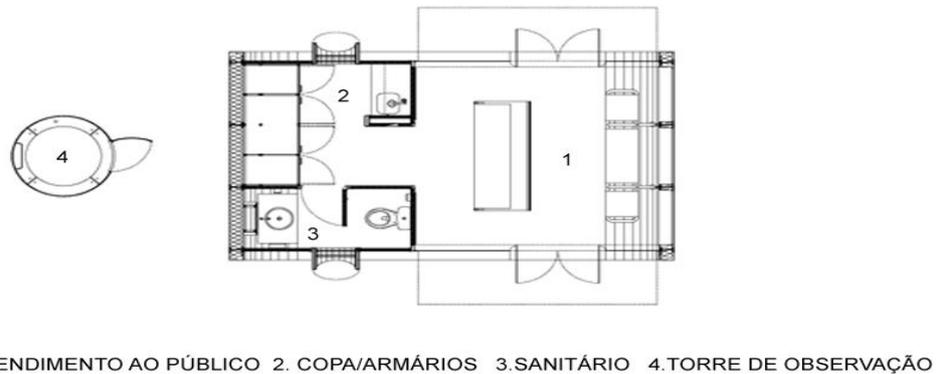
O que é de espantar, segundo Da Silva (2015) quando entrevistou um dos Oficiais que fez parte da construção do projeto dos PCRS foi a forma como foi concebida esta política pública dos PCS. Aliás, segundo se extrai da entrevista não houve preocupação do governo em seguir as regras de políticas públicas de segurança pública, notadamente quanto a proposta apresentada na campanha eleitoral. Inclusive não havia estudo científico ao qual determinou o número de 300 (trezentos) PCS. Nesse sentido, Da Silva (2015):

O número percebido como emblemático pela equipe não tinha explicação técnica e sim como um elemento para a campanha. Para o candidato a deputado, havia uma concentração de policiais e a instalação de trezentos postos descentralizaria o efetivo policial militar e tornaria os policiais mais próximos. Não havia metas, problemas, objetivos para ser solucionados, estimativa de custo ou qualquer categoria própria das políticas públicas. Segundo os interlocutores entrevistados, houve apenas a preocupação em estabelecer um impacto político na população pelo número de postos e, assim, a de criar a expectativa na população que teria a implantação de um posto policial próximo a residências.

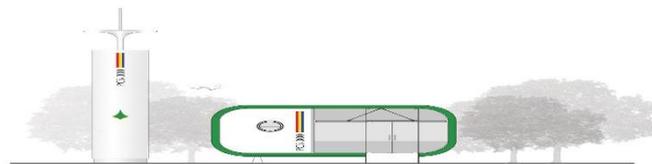
Mesmo com todos estes percalços, esta proposta serviu como parâmetro para a candidatura vitoriosa de José Roberto Arruda. Após assumir a chefia do palácio do Buriti, o Governador Arruda, dentre outras formas de financiamento, utilizou-se de verbas federais para implantar os PCS. O dinheiro foi repassado por meio do Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI em 2007, no segundo mandato do governo Lula, que previa verbas para unidades da federação que fomentassem ações de polícia de proximidade.

### 2.2.2 O modelo físico adotado para os PCS e o resultado final da política pública

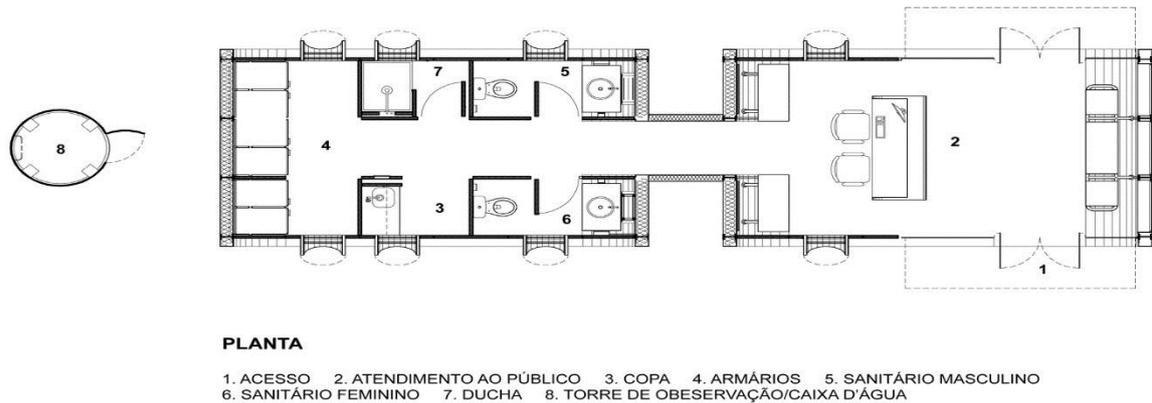
O Governador Arruda optou então por licitar a proposta de construção dos Postos Comunitários de Segurança. O vencedor foi o arquiteto Sérgio Roberto Parada que apresentou modelos de 12m<sup>2</sup> (doze) metros quadrados e 57m<sup>2</sup> (cinquenta e sete) metros quadrados. O modelo básico previa um pequeno espaço de atendimento ao público, um sanitário, uma pequena copa e armário para depósito. Tal modelo implantado de longe foi barato. Isto porque cada PCS foi montado por valores entre R\$ 100.000,00 (cento e quinze) mil e R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta) mil reais, em um total de R\$ 18.000.000,00 (Dezoito Milhões de Reais), segundo matéria do jornal Metrôpoles, datado de 14 de julho de 2016. (AMADOR, 2016)



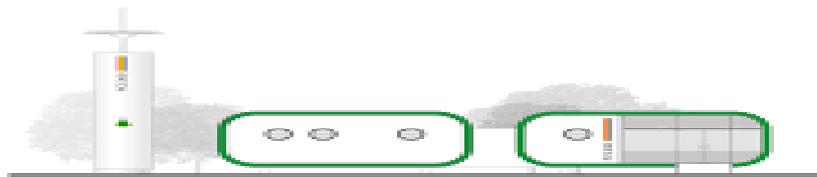
**Figura 7: Planta baixa. Posto Comunitário de Segurança: Módulo Simples. Fonte: [revistamdc.files.wordpress.com](http://revistamdc.files.wordpress.com).**



**Figura 8: Fonte: Planta em 3D [revistamdc.files.wordpress.com](http://revistamdc.files.wordpress.com).**



**Figura 9: Planta baixa. Posto Comunitário de Segurança: Módulo Composto. Fonte: revistamdc.files.wordpress.com.**



**Figura 10: Planta em 3D. Posto Comunitário de Segurança: Módulo Composto. Fonte: revistamdc.files.wordpress.com.<sup>1</sup>**

Este modelo apresentado desafiava quase que por completo a política pública de segurança, baseada no policiamento comunitário. Isto porque, após a instalação, os PCS tornaram-se apenas ponto de apoio operacional para as equipes de policiais militares que laboravam nas cidades satélites contempladas com sua instalação. Vale ressaltar que o engessamento do policiamento se tornou evidente para a população, pois o quantitativo de policiais militares escalados era muito ínfimo, ao ponto de PCS estarem guarnecidos por apenas 01 (um) policial militar por turno. Neste sentido, Guellati e Oliveira Junior (2016, p. 246): “Não foi possível manter esta estrutura de funcionamento dos postos, que com o tempo passaram a trabalhar até com apenas um policial”. Logo, a preocupação do policial era apenas guarnecer o

<sup>1</sup> Para visualizar mais plantas, fotografias e imagens, acessar:

<[https://www.google.com.br/search?tbm=isch&q=planta+baixa+dos+postos+comunitarios+de+seguran%C3%A7a&chips=q:planta+de+posto+comunit%C3%A1rio+de+seguran%C3%A7a,online\\_chips:implanta%C3%A7%C3%A3o,online\\_chips:s%C3%A9rgio&sa=X&ved=0ahUKEwinwcTS\\_uvZAhUDOZAKHUx0BXcQ4IYIKigD&biw=881&bih=956&dpr=1](https://www.google.com.br/search?tbm=isch&q=planta+baixa+dos+postos+comunitarios+de+seguran%C3%A7a&chips=q:planta+de+posto+comunit%C3%A1rio+de+seguran%C3%A7a,online_chips:implanta%C3%A7%C3%A3o,online_chips:s%C3%A9rgio&sa=X&ved=0ahUKEwinwcTS_uvZAhUDOZAKHUx0BXcQ4IYIKigD&biw=881&bih=956&dpr=1)>.

posto, para que não ocorressem depredações, o que de fato ocorreu nas cidades de Planaltina e Guará, dentre outros, onde os PCS foram queimados. Neste sentido, Da Silva (2015, p. 126):

Todavia, com a instalação de vários postos ao mesmo tempo surgiu outro problema, maior, a falta de efetivo. A solução encontrada pelo comando da PMDF foi mudar as escalas de todas as modalidades de policiamento para 24h (vinte e quatro horas) de serviço. Todos os policiais, mesmo os policiais que trabalhavam no patrulhamento das vias, mudaram a escala. Este plantão de 24h era próprio de serviço interno de guarda de instalações ou de postos rurais que tinha possibilidade de descanso por ter efetivo para revezar durante a noite e camas para descansar.

Ademais, não se sabe especificamente qual metodologia empregada para determinar onde os PCS deveriam ser implantados. Muito embora não se tenha medido esforços na pesquisa e análise de documentos acerca do planejamento dos PCS, não foram encontrados na Secretaria de Segurança Pública e nem na Polícia Militar do Distrito Federal, documentos que remetam ao projeto. Entretanto, a dificuldade na coleta destas evidências, não impediu de se chegar a conclusões, visto que o projeto naufragou, levando consigo grande parte do dinheiro público. Neste sentido, analisando o segundo projeto apresentado, Da Silva (2015, p. 119):

Além das dimensões serem diferentes do projeto inicial, também há diferenças na concepção de como os policiais trabalhariam nos postos. Os recursos para a permanência são mais limitados. Dormitórios, copa com geladeira, fogão não estão mais previstos. Somente alguns postos teriam a sala de reunião com a comunidade, nos módulos de PCS compostos. Também não teriam banheiros privativos para os policiais, nem banheiros para pessoas com necessidades especiais. Também não há mais a possibilidade de ter um servidor do Governo para passar as demandas das comunidades às agências responsáveis. O posto deixa de ser um local de referência de cidadania pensada originalmente pela equipe da campanha eleitoral e passa ser uma referência de segurança pública pela nova concepção.

Aliás, Segundo Da Silva (2015) ao entrevistar um ex-Subsecretário da Subsecretaria de Programas Comunitários – SUPROC/SSP-DF, este deixou clara a ingerência de um grupo de empresários e funcionários públicos na confecção dos PCS. A ingerência foi tamanha que um empresário da cidade satélite do Guará foi nomeado como gerente da compra dos postos comunitários, o que inviabilizou a permanência da equipe de trabalho dos PCRS. Nesta senda, segundo Da Silva (2015, p. 112):

Essa gerência só teve a competência de comprar as instalações dos postos. Os equipamentos para trabalho, as viaturas, treinamento dos policiais, reuniões dos conselhos comunitários ficavam a parte da Suproc. Essa divisão de tarefas na Secretaria de Segurança com a nomeação do empresário para uma Gerencia afastou a equipe que produziu o projeto inicial apresentado na campanha eleitoral e mudou as concepções originais. A única parte da Ideia inicial mais visível foi a quantidade de 300 (trezentos) postos para serem instalados no Distrito Federal. O fomento à integração entre as agências de segurança pública também foi descartado e a Polícia Militar foi a única agência foco das ações para a implementação do Policiamento Comunitário no Governo Arruda. A proposta inicial foi desfigurada no processo de implementação. Após a compra dos postos esta Gerência foi desconstituída.

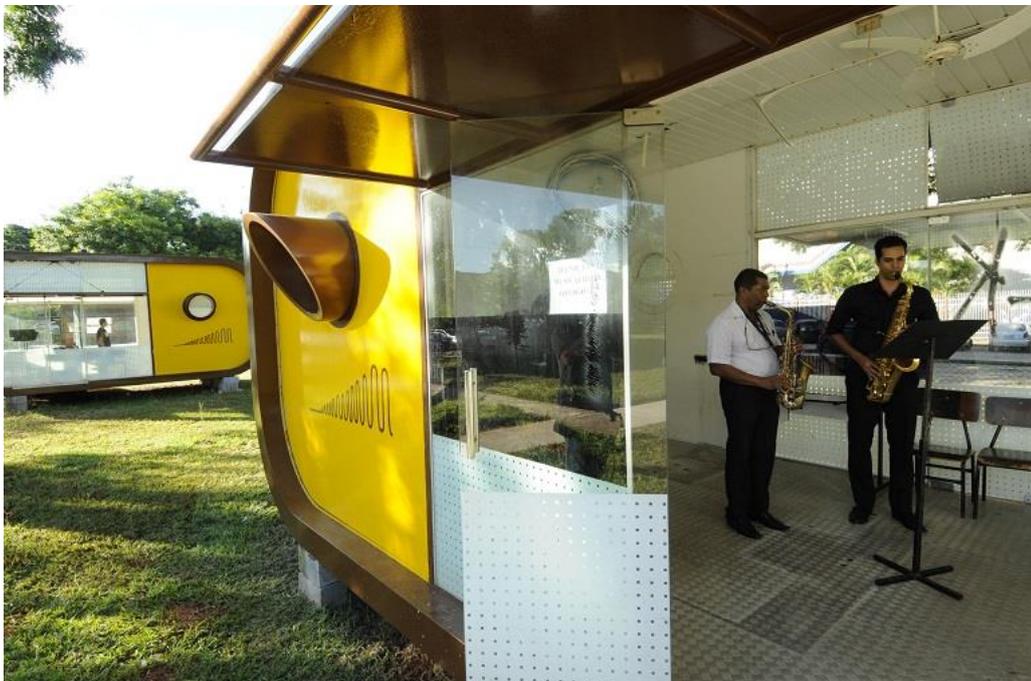
Atualmente, os PCS passam por significativa deterioração pelo tempo, pelo vandalismo da população, dentre outros. Vários PCS foram queimados, danificados ou doados a outros órgãos. Alguns destes PCS viraram salas de aula na Escola de Música de Brasília, pois não estavam sendo utilizados para a sua atividade fim. Em matéria publicada pelo jornal Metrôpoles em 14 de julho de 2016 o GDF queria reformar 25 (vinte e cinco) dessas unidades para outra destinação. Esta reforma sairia pela bagatela de R\$ 6,25 (seis milhões, duzentos e cinquenta mil) reais. Os gastos nas unidades individuais seriam quase o dobro dos valores pagos para sua construção. Para ilustrar o cenário descrito neste parágrafo, são apresentadas adiante, algumas fotografias relacionadas à destinação dos PCS em estudo.



**Figura 11: PCS queimado na Ceilândia. Fonte: G1 Distrito Federal. Disponível em: <<https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/alvos-de-vandalismo-no-df-postos-da-pm-estao-ganhando-novas-funcoes.ghtml>>. Acesso em: 03 dez. 2017.**



**Figura 12: PCS destinado a biblioteca no Riacho Fundo II. Fonte G1 Distrito Federal. Disponível em: <Alvos de vandalismo no DF, postos da PM ganham novas funções>. Acesso em: 03 dez. 2017.**



**Figura 13: Fonte: Jornal de Brasília. PCS destinado a sala de aula na Escola de Música de Brasília. Disponível em: <<http://www.jornaldebrasil.com.br/cidades/postos-comunitarios-da-pm-agora-abrigam-desde-aulas-de-musica-a-biblioteca/>>. Acesso em: 03 dez. 2017.**



**Figura 14:** PCS danificados em depósito no Setor Policial Sul. Fonte G1 Distrito Federal. Disponível em: <<https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/alvos-de-vandalismo-no-df-postos-da-pm-estao-ganhando-novas-funcoes.ghtml>>. Acesso em: 03 dez. 2017.

Existem algumas Unidades Policiais Militares – UPMs que ainda se utilizam das instalações para o desenvolvimento do policiamento. Ocorre que, conforme explanado outrora, tais foram relegados a meros postos policiais, com pouquíssimo efetivo e que na verdade, figuram apenas como apoio logístico ao efetivo motorizado. Mesmo dessa forma, parte da população ainda vê com bons olhos os PCS no modelo atual, pois figuram como ponto de apoio caso haja necessidade de acionamento policial em ocorrências.

### **2.3 Modelos de Policiamento Comunitário em outros países**

A prática de crimes não é algo relegado a países pobres ou em desenvolvimento. É um fenômeno social que atinge a todas as nações, não importando a filosofia ou ideologia política que se adote. Nos Estados Unidos da América - EUA, de uma maneira geral, a polícia passou por sérios problemas, pois se afastou da sociedade. Aliado aos problemas de ordem racial, os norte-americanos tiveram que reinventar sua polícia e trazer novamente a sociedade a se tornar parceira do cotidiano policial.

Segundo Rosenbaum (2002) o policiamento comunitário passou a ser aplicado nos EUA como reforma ao policiamento tradicional que se praticava. Esta filosofia e estratégia foi a mola mestra da Lei Criminal editada no ano de 1994. Para o autor, esta reforma americana anda está em desenvolvimento e muitos questionamentos surgiram principalmente no tocante a determinar qual o papel da polícia na sociedade, quais diferenças têm para o policiamento tradicional e se poderia ser aplicado sem reservas. Para o americano, teria, portanto, o policiamento comunitário dois lados: um benéfico (o termo ‘comunitário’ seria aceito por todos) e um maléfico (querer colocar todas as ações policiais como comunitários, quando na verdade não o são).

Então, o que sociedade americana esperaria de sua polícia dentro destas reformas exigidas, dentro do contexto deste novo policiamento comunitário? Há respostas da sociedade para esta questão, na concepção de Rosenbaum (2002, p. 32):

O público espera que a polícia seja eficaz nos serviços que ela fornece; que forneça serviços de maneira equitativa e justa para a comunidade; e que faça todo esforço para conseguir que estes serviços eficazes e justos sejam fornecidos a um custo mínimo para a sociedade (isto é eficiência). O modelo de policiamento comunitário vira os holofotes para a eficiência policial de uma maneira que outros enfoques não fazem.

Um ponto importante do policiamento comunitário é introjetar uma visão holística aos problemas enfrentados pela comunidade, ainda que a rigor se demonstrassem simples. Além disso, buscaram-se outras possibilidades para a resolução dos problemas, de forma diversa do policiamento tradicional. Um dos problemas vistos pelos americanos e que foram devidamente tratados foi colocar em ordem (urbanização) os bairros mais carentes. Esta é uma concepção de demonstrar que o Estado se preocupa com estas comunidades, principalmente que esta desorganização é um forte vetor para a proliferação do crime.

Em outro giro esta organização (urbanização) foi também uma das principais vertentes da implantação desta filosofia em outros países. Na Colômbia, por exemplo, em cidades como Medellín, o governo observou que os bairros mais violentos eram aqueles que distavam em muito da presença do Estado. Vários fatores contribuíram para a escalada da violência nesta cidade. Dentre eles chama à atenção a presença de grupos paramilitares que dominaram os subúrbios e os traficantes de drogas que se tornaram poderosos, inclusive politicamente.

Segundo Carmona (2014) quatro fatores foram predominantemente importantes para a mudança de Medellín: I – avaliação constante do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e a qualidade de vida da população; II – Transparência no gasto público (um limitador a práticas de corrupção); III – a implantação de programas e projetos sociais que visavam a urbanização

e também a educação; e, IV – participação popular neste processo de transformação. Aqui, o policiamento comunitário foi uma ferramenta essencial para que a sociedade e polícia ficassem parceira para que a violência se tornasse algo controlado.

Em Medellín, assim como em diversas cidades brasileiras, a atuação estatal sempre foi vista com hesitação por parte da população mais carente. Neste sentido, Carmona (2014, p. 279): “Não foi fácil conseguir a confiança dos moradores, pois o clima de desconfiança profunda existente decorria de décadas de presença esporádica das instituições públicas, falta de articulação nas ações estatais, que em geral deixavam obras inconclusas”. Neste modelo, conseguiu-se extrair da população a visão de que o governo estava preocupado na mudança social, o que reduziria as dificuldades existentes quanto a criminalidade. Nesta mesma direção, Carmona (2014, p. 286): “Isso significa que o desenvolvimento de ações integrais garante a redução da violência e criminalidade em determinado território, desde que acompanhado de estratégias de prevenção e controle que resultem em mudanças sociais”.

O grande diferencial em Medellín, além da implementação do policiamento comunitário, se remonta a atuação massiva do Estado em todas as áreas governamentais. O governo colombiano buscou muitas parcerias para que os projetos de mudança das cidades mais violentas e dominadas pelo narcotráfico saíssem do papel e alcançasse os resultados esperados. Carmona critica duramente o Brasil, pois na maioria dos casos, apenas foi implantado o policiamento comunitário e as demais áreas do governo muito pouco fizeram pelo social, como no caso do Rio de Janeiro.

## **2.4 Modelos de Policiamento Comunitário em outros estados da federação**

A filosofia de policiamento comunitário foi difundida pelas secretarias de segurança pública dos estados da federação brasileira. Alguns desses estados, por conta de suas peculiaridades, principalmente pela dificuldade no trato do contexto social, optaram por esta filosofia. Dentre estes estados destaca-se o estado do Rio de Janeiro e de São Paulo.

### ***2.4.1 O modelo adotado pelo estado de São Paulo***

Segundo Kahn (2002), o policiamento comunitário no estado de São Paulo foi inicializado no ano de 1997, especificamente na Polícia Militar - PMESP, por meio de experiências de modelo da polícia canadense. Posteriormente, optou-se pelo modelo japonês de

bases comunitárias chamadas de Koban e Chuzaisho, cujo padrão distava de, pelo menos, cem anos de experiência nesta filosofia e estratégia de policiamento. Nessa época as forças policiais do estado passavam por problemas de credibilidade interna e externa, sendo necessária uma remodelação nas concepções doutrinárias da corporação. Por isto, na concepção de Mesquita Neto (1998, p. 3):

Em São Paulo, apesar de todos os esforços do governo estadual para melhorar a atuação da polícia de 1995 a 1997, o aumento da criminalidade e da violência policial na capital e no interior mostrou as limitações das políticas tradicionais de segurança pública. No primeiro semestre de 1997, as imagens da violência policial na Favela Naval televisadas pela Rede Globo, a arbitrariedade e a incompetência da polícia na investigação do crime do Bar Bodega e a ameaça de greve da polícia sinalizaram a crise do sistema de segurança pública no estado. Sinalizaram também a necessidade de reformas profundas na organização e no funcionamento da polícia, capazes de recuperar a credibilidade da polícia não apenas junto à sociedade civil e ao governo, mas também junto aos policiais.

Kahn (2002) enfoca que de 1997 a 2000 mais de dezesseis mil policiais militares foram treinados em cursos específicos com a participação de instrutores americanos, canadenses, franceses e japoneses. Além disso, os policiais militares passaram por testes psicológicos para a escolha dos policiais militares com perfil ao policiamento comunitário. Isto demonstrou a grande preocupação da PMESP em educar seus integrantes, internalizando esta nova filosofia. Nesta senda, é inclusive doutrinário que para efetivos resultados de uma política pública de segurança, os profissionais utilizados devem internalizar os ensinamentos e colocá-los em prática, sob pena de, em não o fazer, colocar em cheque todo o planejamento.

O interessante é que toda mudança gera dissabores, não sendo diferente na experiência paulista. As expectativas negativas, inicialmente, foram facilmente demonstradas nos resultados obtidos na conclusão do trabalho de Khan (2002). Ficou evidente que mesmo os policiais integrantes do programa não se afeiçoavam ao policiamento comunitário, chegando ao ponto de se convencerem que o projeto nada mais era do que uma forma de amainar a imagem da polícia. Nesta linha de pensamento, segundo Monteiro (2005, p. 195):

[...] a mudança na cultura do atual policiamento requer a insistência dos administradores de polícia na introdução de medidas que possibilitem a adesão paulatina de todo o efetivo policial aos valores democráticos. Logo, à medida que as estratégias do policiamento comunitário forem colocadas em prática e os novos valores pelos quais deve se orientar a polícia passarem a ser exigidos dentro do departamento, as expectativas de substituição e de consolidação do “novo” do modelo podem aumentar.

Talvez um dos motivos de insatisfação na concepção de Moore (2003) esteja ligado justamente no recrutamento e treinamento dos policiais militares sob o enfoque do policiamento comunitário, pois estes passavam a ser mais cobrados por suas iniciativas com a comunidade,

já que precisavam conhecê-la, saber de suas dificuldades. No entendimento de Mesquita Neto (1998), o projeto foi devidamente bem recepcionado pela comunidade e passou a ser uma das principais ferramentas inclusive para aplicação dos princípios constitucionais de direitos humanos e diminuição da violência policial. Isto foi muito importante, pois à época a PMESP havia sido alvo de muitas críticas por conta do ocorrido na Favela Naval, onde uma equipe de policiais militares praticou diversos delitos graves em uma abordagem policial. Outro ponto importantíssimo elencado por Mesquita Neto (1998) era a necessidade de monitoramento da política pública, verificando e identificando os percalços e dificuldades. Aliás, como já dito anteriormente, este tem sido o calcanhar de Aquiles na maioria das políticas públicas de segurança Brasil afora.

Posteriormente em trabalho científico Neto (2004) buscou demonstrar a visão dos Coronéis da Polícia Militar do Estado de São Paulo sobre o Policiamento Comunitário. Isto trouxe luz a como os chefes de uma polícia enxergam esta nova filosofia de policiamento, acabando por ter reflexos em toda a corporação, pois serve de sustentáculo para manutenção e ampliação do policiamento comunitário. Tais gestores públicos inclusive externaram motivos de como essa filosofia é eficaz no prevenir de delitos, conforme exposto por Mesquita Neto (2004, p. 107):

As razões pelas quais o policiamento comunitário é considerado eficaz na prevenção do crime são variadas na visão dos coronéis. Primeiro, o policiamento comunitário é um tipo de policiamento voltado para a prevenção criminal, e não apenas para o atendimento de ocorrências e investigação criminal. Segundo, o policiamento comunitário promove a integração dos esforços da polícia e da comunidade na tentativa de eliminar as causas da violência. Terceiro, o policiamento comunitário integra a polícia e a comunidade na definição de prioridades em relação à prevenção criminal e permite a adequação da atuação da polícia às necessidades da comunidade. Quarto, o policiamento comunitário, pela aproximação entre a polícia e a comunidade, é um tipo de policiamento que permite a melhor administração e resolução de conflitos e problemas na sua origem. Quinto, o policiamento comunitário, também pela aproximação entre a polícia e a comunidade, é um tipo de policiamento que aumenta a segurança e a motivação dos policiais e dos membros da comunidade no enfrentamento da criminalidade.

Por derradeiro, segundo Mesquita Neto (2004) os Coronéis deixaram claro que a implementação do policiamento comunitário se consolidou em alguns bairros e cidades de São Paulo, de forma eficaz, como por exemplo, Jardim Ângela e Presidente Prudente, mas precisa de muitos ajustes que passam desde o planejamento, monitoramento, até maior apoio por parte do governo estadual, mídia e sociedade, ou seja, existem fatores externos e internos que condicionariam a política pública.

### ***2.4.2 O modelo adotado pelo estado do Rio de Janeiro***

Segundo Melo (2009) o policiamento comunitário começou a ser fomentado no estado do Rio de Janeiro na gestão do então Governador Leonel Brizola, ao qual procurava aproximar polícia e sociedade, numa busca por aplicação dos fundamentos dos direitos humanos e controle sobre as atividades policiais desenvolvidas no estado. A visão da atuação policial era vista como eminentemente repressiva, do embate, deixando de lado as premissas de um policiamento mais preventivo, ligado aos anseios sociais. Na visão do governo carioca o policiamento comunitário era a resposta para diminuir a distância das comunidades com a polícia, pois privilegiava a resolução de conflitos pelo diálogo. Neste sentido, Gawryszewski (2013, p. 123):

Com relação ao policiamento comunitário, entende-se que a criminalidade é a exteriorização de problemas mais profundos, que estão enraizados nos costumes e modo de ser da comunidade, então a polícia deveria intervir em assuntos além das ações delituosas, mas na conduta que gera a desordem pública, a bagunça, a falta de diálogo, a resolução agressiva de conflitos. Nesse caso, o argumento de respeito à lei nem sempre alcança a subjetividade das pessoas, são conflitos nos quais apenas a mudança de mentalidade e o sentimento de pertencimento e cuidado com o local e com o próximo poderiam ser eficazes.

Na concepção de Monteiro (2005), ainda no Governo Brizola, em 1994, uma experiência de implantação de policiamento comunitário foi implementada no bairro de Copacabana. Muito embora tenha-se utilizado de doutrinas internacionais para aplicá-las neste ensaio, a filosofia policial não mudou e a sensação de medo e insegurança perdurou. Mas, prevaleceu a necessidade de aprofundamento nestas doutrinas internacionais, inclusive com a troca de ideias com países como Estados Unidos e Canadá, pioneiros nesta filosofia de policiamento. Posteriormente, no ano de 2000, já no governo Garotinho, criou-se o Grupo de Policiamento para áreas Especiais – GPAE, que teve como base a experiência trazida pela ONG VIVA RIO de um programa de polícia comunitário desenvolvido na cidade de Boston – EUA. A intenção da implantação dos GPAEs era instalar postos policiais definitivos nas favelas do Rio de Janeiro, trazendo, portanto, a presença policial permanentemente nestes locais (presença estatal), introduzindo a necessidade da participação mais ativa da sociedade nos problemas alarmantes de segurança pública no estado do Rio de Janeiro. Neste sentido, trazendo a concepção dos GPAEs e a preocupação com a transformação social como aliada da segurança pública, Souza Melo (2009, p. 86):

A concepção comunitária de segurança pública parte do princípio que “polícia sozinha não produz segurança”. Segurança dependeria de uma presença pleorada do Estado, também com “política social”. A implantação do GPAE pressupõe o empenho estatal na realização de serviços públicos, assim como o envolvimento da sociedade civil organizada. A ideia que permeia o viés social do programa é de que a polícia deve

levar cidadania para as pessoas residentes em favelas, onde o Estado sempre esteve ausente – mas que, no entanto, sempre esteve em constante contato com o braço policial repressivo deste mesmo Estado.

Ainda segundo o autor há de se reparar que a concepção dos GPAEs era também baseada numa maior presença do Estado, numa necessária a atuação dos demais órgãos governamentais, ou seja, a implementação de uma política social forte, na tentativa de deixar para trás anos e anos de completo hiato estatal nestas regiões tão carentes. Estas comunidades cresceram sem qualquer planejamento urbanístico o que fomenta mais a concepção que o Estado não se preocupava com o crescimento de um “amontoado de pessoas” em locais insalubres, pois distavam das regiões mais nobres da cidade. Ocorre que a criminalidade cresceu e passou a atingir aqueles mais abastados, forçando os governos a tentar pacificar estas áreas.

Posteriormente, segundo Gusmão (2014) inicia-se a implementação das Unidades de Polícia Pacificadora, projeto este encabeçado pelo então secretário de Segurança José Mariano Beltrame, que teve como projeto piloto a comunidade do Morro Dona Marta. Ainda segundo Gusmão (2014, p. 36): “Costurado à ideia de pacificação está o projeto de integração territorial, isto é, a UPP carrega consigo uma vertente social que visa incorporar simbólica e fisicamente os morros cariocas ao seu entorno urbano”. A fundamentação desta política pública de segurança teve como escopo o experimento bem-sucedido da cidade colombiana de Medellín, ao qual buscou combater o tráfico de drogas. Segundo Carmona (2014, 262): “Os anos de 1980 e 1990 significaram para Medellín o auge da violência na cidade. Embora todas as cidades colombianas fossem afetadas em níveis diversos, Medellín foi de longe a mais atingida”.

A política pública de segurança baseada nas UPPs visava tirar das mãos do crime organizado as comunidades e por mais uma vez tentar emplacar justiça social a locais onde o Estado ainda era silente. Nota-se, portanto, que o modelo dos GPAEs não alcançou respostas significativas, fator determinante para mudança da política pública. Desta forma, o modelo de Medellín se amoldava aos problemas cariocas, pois ambas sofriam da mesma doença: o narcotráfico. Nesta senda, Carmona (2014, p. 264):

Em Medellín, o processo começou em 1993, com a criação de uma oficina de paz e convivência, destinada a construir uma política de solução pacífica de conflitos. Recurso do BID e da prefeitura local financiariam um amplo programa que inclui acordos de paz com milícias e pactos de convivência com grupos violentos de bairros onde a polícia não ousava entrar. Os jovens eram cooptados pelo narcotráfico, pela guerrilha ou por grupos paramilitares, que, aos poucos, foram desmobilizados, para utilizar a expressão local.

A norma que regulamentou as UPPs no Rio de Janeiro foi o Decreto nº 42.787/2011. Tal norma editada pelo governo do estado deixa claro que as UPPs deverão ser instaladas em

locais com alto grau de pobreza e incidência de controle por milícias armadas. O texto também indica os objetivos elencados no §2º, do art. 1º (Rio de Janeiro, 2011, p. 1):

São objetivos das UPP: a) consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada; b) devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico.

Estes objetivos vêm ao encontro com das ideias de Brodner (2002) acerca de que o policiamento comunitário é uma resposta ao policiamento tradicional, pois a polícia tende a se tornar um braço amigo e presente na sociedade. Por outro lado, articula a polícia numa visão mais moderna de sua atuação. Nesta linha, Brodner cita elementos presentes nesta filosofia e que, teoricamente, serviram de molde para este decreto (2002, p. 31):

a) uma definição mais ampla de ‘trabalho de polícia’; b) um reordenamento das prioridades da polícia, dando maior atenção ao crime “leve” e à desordem; c) um enfoque na solução de problemas e prevenção, mais do que no policiamento direcionado ao incidente; d) o reconhecimento de que a “comunidade”, qualquer que seja sua definição, executa um papel crítico na solução dos problemas da vizinhança; e) o reconhecimento de que as organizações policiais devem ser reestruturadas e reorganizadas para serem responsáveis pelas reivindicações deste novo enfoque e para encorajar um novo tipo de comportamento policial.

Mas, muito embora o esforço da Secretaria de Segurança Pública carioca, notadamente a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – PMERJ, as UPPs foram instaladas, mas, na maioria dos locais instalados, a ausência do Estado não foi suprida. Por conta disso, novamente a PMERJ, por ser a resposta imediata do Estado ao caos social carioca sofre com as críticas de uma política social inexistente (como se esta responsabilidade fosse diretamente sua e não do governo estadual). Neste sentido, Gusmão (2014, p. 44):

O histórico de vivência dos moradores nas áreas pacificadas os qualifica para indicar com maior clareza as especificidades e privações de sua comunidade, ajudando a delinear campos preferenciais para a atuação estatal. Também é importante que os moradores fiscalizem regularmente o andamento e a aplicação das políticas públicas voltadas para sua comunidade, desde seu processo de formulação até a análise de seus resultados palpáveis, alertando para possíveis deficiências e pontos falhos dos projetos do governo. Outra responsabilidade imputada aos habitantes locais reside em seu engajamento sócio-político e cobrança do poder público, pleiteando, sempre que possível, melhorias efetivas nas comunidades que integram. Nesse contexto, os fóruns do programa de pacificação, as reuniões das associações de moradores e o envolvimento de lideranças locais são importantes mecanismos para a manutenção de canais de diálogo consistentes entre os moradores e Governo.

Por derradeiro, Mesquita Neto (1998) apontou alguns problemas de fracasso do policiamento comunitário no Rio de Janeiro em 1995. Dentre estes, podemos citar a quase inexistente conexão entre policiamento comunitário e demais programas governamentais e não governamentais. Isto porque ainda observamos no dia de hoje vários problemas em áreas

pacificadas que se adornam a esta premissa. Sem a resolução disto, as UPPs se direcionam ao fracasso.

Observamos dois projetos de postos comunitários apresentados ao então Governador Arruda. O primeiro visava implantar os PCRS, como projeto piloto em Brasília, e, posteriormente, estendidos as demais regiões do DF. O segundo, implantado no governo Arruda, foi desvirtuado, principalmente quando analisado à luz da doutrina de policiamento comunitário. Este, muito embora tenha sido empregado recursos públicos relevantes, praticamente foi abandonado nos governos vindouros.

De qualquer forma o modelo apresentado pela PMDF difere daquele apresentado pelo estado de São Paulo e Rio de Janeiro. O ponto de convergência entre todos os modelos está calcado na dificuldade financeira em se manter a política pública de segurança. No DF este modelo está quase totalmente abandonado, restando pouquíssimos PCS em funcionamento, principalmente aqueles localizados em áreas de risco.

No Rio de Janeiro, por exemplo, muito embora a filosofia de policiamento comunitário tenha sido ministrada a novos policiais para que estes assumissem as responsabilidades, as barreiras na implementação relegaram ao fracasso das UPPs. Quanto ao modelo paulista, este foi a base para o planejamento realizado pelos integrantes da PMDF. Este, previa a construção de postos comunitários de alvenaria, que serviriam como base para a implementação diária do policiamento e reuniões com a comunidade.

Nesse sentido, no próximo capítulo, iremos analisar os dados obtidos em campo, verificando quais circunstâncias tanto no planejamento, quanto na implementação, foram decisivos para o fracasso dos PCS no Distrito Federal. Ademias, as entrevistas de expoentes que vivenciaram a política pública foram primordiais para entender as barreiras verificadas na implementação.

### 3 DA ANÁLISE DE DADOS

Após a fase de transcrição das entrevistas iniciou-se a análise e interpretação dos dados ou conteúdo, sendo estruturados de acordo com balizas obtidas das entrevistas. Segundo Bardin (1979) há várias técnicas para se analisar conteúdos pesquisados. Aliás, podemos observar na conceituação trazida pelo autor, o que vem a ser a análise de conteúdo (1979, p.42):

Conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Neste sentido, segundo Gomes (2009) a análise de conteúdo possui variadas aplicações. Dentre elas podemos citar a análise de obras literárias, análise de depoimentos e de livros didáticos. O autor, sintetizando as ideias contidas no conceito de análise de conteúdo por Bardin, realçou quatro maneiras, assim descritas: análise de avaliação ou análise representacional, análise de expressão; análise de enunciação e análise temática. Além disso, Gomes (2009) também analisou recursos metodológicos na análise de conteúdo. Dentre eles o autor destacou a categorização, inferência, descrição e interpretação. Interessante que o autor arremata dizendo que não necessariamente uma análise seguirá esta sequência, pois dependerá por qual trajetória utilizada pelo pesquisador. Para esta pesquisa seguiremos estes recursos metodológicos que serão empregados ao longo da análise das entrevistas obtidas.

Nesta linha, o pesquisador poderá inferir de forma coerente, se há correlação entre os dados obtidos e a malha doutrinária acerca dos planejamentos diversos, e estrutura dos postos comunitários de segurança apresentados, além de outros modelos implantados em outras localidades. Em outra senda, o pesquisador inferirá se as doutrinas de políticas públicas foram empregadas, com ênfase na implementação, revelando assim barreiras que foram primordiais para indicar o fracasso ou o sucesso da política pública. Nesta linha, Alyrio (2009) nos evidencia que na interpretação dos dados obtidos o pesquisador revelará o conteúdo veraz e palpável da pesquisa proposta. Em outro giro, Gil (1999) nos ensina que interpretar os resultados é trazer um alcance mais amplo das respostas, desde que haja outras referências angariadas anteriormente.

### **3.1 Dos entrevistados**

Os entrevistados escolhidos foram protagonistas que vivenciaram a implantação dos Postos Comunitários de Segurança, bem como o impacto na corporação policial militar e na sociedade. Nesse contexto, poderíamos ter utilizado outros entrevistados em um universo maior, porém os que colaboraram com a pesquisa detinham um conhecimento holístico dos bastidores do projeto e da implantação da política pública de segurança, o que acaba por expandir o universo de informações, com relação a outros protagonistas não investidos de atribuições de gestão.

Logo, todos os entrevistados exerceram papel fundamental quando da implantação dos PCS, antes e durante o Governo Arruda, idealizador da política pública. Para tanto, foram confeccionados três formulários de perguntas que se diferem apenas quanto às funções exercidas e algumas percepções que também dependiam do cargo ocupado. Ressalte-se que os entrevistados não tiveram acesso pregresso ao conteúdo das perguntas, sendo-lhes informado apenas a temática da pesquisa e o motivo da entrevista, no contato inicial para convidá-los a participarem do estudo, ocasião em que foram também cientificados da confidencialidade a ser mantida, quanto às informações da vida privada dos entrevistados.

### **3.2 Do conhecimento e treinamento sobre a nova doutrina de policiamento comunitário**

Percebe-se quanto aos entrevistados que todos tiveram de uma forma superficial ou aprofundada o conhecimento na doutrina de policiamento comunitário. Essa percepção se demonstra nítida nas respostas obtidas, o que foi determinante para compreender o valor que o entrevistado demonstrou acerca da doutrina empregada por ocasião da instalação dos PCS, a enxergando ou não como uma nova doutrina e filosofia de policiamento em que a PMDF estava se inserindo.

Repisando a concepção do que vem a ser policiamento comunitário, trazemos a definição de Bucqueroux e Trojanowicz (1999, p. 06): “[...] filosofia de policiamento personalizado de serviço completo, onde o mesmo policial patrulha e trabalha na mesma área numa base permanente, a partir de um local descentralizado, trabalhando numa parceria preventiva com os cidadãos para identificar e resolver problemas. Nesse sentido, o Entrevistado

nº 01 (E1) demonstrou ser profundo conhecedor da matéria, inclusive tendo exercido cargo na Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP:

Eu tive conhecimento do conceito de Policiamento Comunitário em 2003, quando eu exerci um cargo na Diretoria da Secretaria Nacional de Segurança Pública. E dentro desse cargo eu exercia, existia uma coordenação que era voltada para projetos de prevenção à criminalidade. E o projeto de policiamento comunitário sempre foi visto como uma ferramenta de aproximação não só do segmento do Estado para com a sociedade, mas também como uma forma de você minimizar os efeitos de uma conduta criminoso. Então, na medida em que você está mais próximo, que a população confia, o policiamento comunitário permite que você previna uma série de ações. À época o projeto que nós acompanhávamos e era mais presente, era o projeto KOBAN e também nós tínhamos já uma aproximação grande com o PROERD, porque nós realizávamos um trabalho junto com a Embaixada Americana aonde o PROERD era uma das ferramentas que eles identificavam, como uma ferramenta de prevenção à criminalidade.

O entrevistado nº 02 (E2) exerceu o cargo de Gerente do Projeto dos PCS. Segundo informou, desempenhava o papel de uma espécie de “olheiro” do Governador sobre o que estava sendo realizado quanto aos PCS. Este entrevistado não viajou para outros países para conhecer “in loco” a realidade dessas outras culturas, nem realizou curso ou treinamentos sobre policiamento comunitário. Porém, informou que pôde estudar a nova filosofia por meio de documentos, principalmente no que tange ao modelo desenvolvido pelo Japão com os Kobans:

Eu estudei muito os postos policiais que foram criados em outros países. Peguei documentos, mas não viajei para lugar nenhum. Os Kobans do Japão eu comecei a estudar, mas a cultura nossa é outra. Os Koban, se eu não me falho a memória, às vezes o policial vivia no posto, ele conhecia todo mundo, ele ajudava as pessoas, o que não faz parte da nossa cultura. Foi difícil demais convencer o policial que ele tinha que se relacionar com o líder comunitário, perguntar quais eram as demandas.

Conforme já deveras explanado, um dos maiores entraves para efetivação de uma política, notadamente na área de segurança pública, é a falta de conhecimento do planejado pelos seus executores. O caso em questão denota maior preocupação, pois infere-se das entrevistas que sequer a cúpula da instituição tinha conhecimento ou treinamento sobre o que se queria na política pública. Esta mesma percepção encontramos nos ensinamentos de Rua (2013, p. 103): “[...] nem sempre os indivíduos que atuam na implementação de uma política sequer têm consciência de que estão trabalhando como implementadores de algo tão abstrato quanto uma política pública. Com exceção dos que operam nos níveis mais elevados das organizações [...]. Ou seja, foi implantada a filosofia à fórceps na corporação militar, não havendo a preocupação em um planejamento mais efetivo e concatenado, desaguando assim no resultado fracassado da política pública.

Aliás, uma das grandes dificuldades apresentadas pelo Entrevistado nº 03 (E3) foi seu parco conhecimento na nova doutrina e filosofia de policiamento comunitário. Como veremos

à frente, essa doutrina e filosofia não foi massificada na PMDF antes de ser implantada. É de assustar o fato de que nem sequer o alto comando da corporação tenha passado por treinamento. Obviamente, sem conhecer o teor da política pública introjetada na cultura policial preventiva, se tornava mais complicado aos gestores da corporação policial militar expandi-la. É possível confirmar esta assertiva, nas palavras do Entrevistado nº 03 (E3):

O conhecimento só veio a posteriori e foi mediante ordem. Não houve uma discussão ampla e irrestrita na medida em que você chamar todo o alto comando, chamar os Tenentes-coronéis, os Majores, enfim, os Oficiais Superiores da corporação e eram os mais experientes. Quando chegou pra tropa, chegou mediante ordem o projeto: vai implantar e acabou-se. Tanto que teve comandante que não sabia como fazer, pois não tinha efetivo.

Esta falta de uniformização de conhecimentos acerca do projeto e sua doutrina também ficam perceptíveis nos comentários do EC 02, quando descreve a falta de treinamento ou quando os policiais militares tiveram acesso à nova filosofia de policiamento, depois de já implantada a política pública:

Então, em um primeiro momento não, e eu cobrava do Comandante Geral. Porque quando foram lançados os primeiros postos policiais não havia sequer uma Portaria do Comandante Geral dando as diretrizes. Eu não podia fazer isto. Eu não era o Comandante Geral. Eu olhava as coisas e falava: “Olha, nós estamos implantando o posto, mas os policiais não assimilaram qual é a filosofia do posto”. E aí eu sugeri a ele que criasse um curso, e foi montado, os policiais foram treinados e aí posto policial começou a funcionar melhor. Os primeiros ainda tinham muita dúvida, até mesmo na estrutura

Nesse diapasão, para qualquer política pública, se os implementadores, os que estão na ponta não estiverem qualificados (conhecimento e treinamento), não há planejamento que prospere, muito menos uma implementação que garanta o sucesso da política implantada. Conforme veremos a seguir há estreita correlação entre o previsto no planejamento e o não treinamento dos policiais militares.

### **3.3 O planejamento e a implementação dos postos comunitários de segurança**

A falta de conhecimento da corporação militar sobre o projeto foi identificada como um dos fatores para que o alto comando da corporação militar se insurgisse quanto ao que fora apresentado. Conforme explanado, havia receio de que os PCS fossem se tornar os mesmos postos policiais que outrora não funcionaram em algumas cidades satélites. Na verdade, diante das considerações dos entrevistados, fica claro que foi muito mal gerida a passagem do governo anterior ao governo Arruda, notadamente na possibilidade de implementação de política pública de segurança tão importante para o DF. Aliás, segundo um olhar social, na política brasileira

sempre há dificuldade de continuidade de políticas públicas quando das mudanças de governos e ideologias políticas. Diante disso, o EC 02 deixou clara sua posição quando na função de Comandante Geral da PMDF:

O mote do Governo Arruda eram os postos policiais. Ele queria, porque queria fazer os postos policiais. Aí teve uma reunião de Coronéis no Alto Comando e nessa época eu era o Comandante Geral. Salvo engano, nessa reunião participou o Chefe da Casa Militar que era o CEL Edson. E aí foi aventado essa situação que o governador queria fazer os postos de segurança, que já ia mandar construir assim que ele assumisse, para a gente já começar a trabalhar com essa ideia, com o planejamento. Eu logo disse: “Eu sou contra Posto de Segurança” e dei minhas razões. Eu disse que não funciona, numa cidade como Brasília. Não adianta você colocar um grupo de policiais num determinado local, no meio de uma quadra, numa praça ou qualquer coisa que o valha, se ali a duzentos, trezentos metros está ocorrendo o crime. Porque você pode ter aqui o posto policial como ponto base, mas o policiamento tem que ser dinâmico. Não adianta você colocar três, quatro, cinco policiais dentro do posto que você vai engessar o policiamento. Como ponto base eu até aceitaria, mas como posto no sentido estrito não. Porque é ineficaz, é ineficiente, não vai servir, como de fato a prova está aí. É tanto que até hoje ninguém mais falou de posto policial. Essa experiência de posto policial eu tive quando eu comandeí o Batalhão em Samambaia. Eu já tinha abolido vários postos. A gente via que não era funcional, mas servia de ponto base. Por experiência a gente via que não ia resolver. O policiamento ostensivo, mormente este que a Polícia Militar tem que fazer por questões constitucionais, questões legais, é um policiamento dinâmico, um policiamento que tem que aparecer e posto policial, engessa o policiamento. Como ponto base sim, desde que você tenha um grupo de policiais que façam rondas, não só naquela quadra, mas em outras. Como ponto de descanso, para tomar um cafezinho, mas não como posto fixo.

Do ponto de vista orçamentário, é inegável em qualquer política pública a existência de um planejamento capaz de antever os problemas e procurar dirimi-los por meio das soluções. Nesta direção, com as entrevistas e demais documentos já analisados anteriormente, havia um hiato acerca de qual modelo implantar. Isto porque, já repisado, havia duas frentes de planejamento formada por Oficiais Policiais Militares e a outra por pessoas nomeadas pelo governo Arruda, ao qual, posteriormente, uma delas foi alijada, pois não era aquilo que o Governador realmente queria. Interessante, que conforme já analisado, o valor dos PCRS era praticamente o valor dos PCS implantados, porém, de alvenaria, aos moldes do implantado na PMESP, no estado de São Paulo segundo Feitosa et al (2006). Nesse contexto, O EC 1 retrata sua percepção inicial dos PCS quando assumiu sua função, pelo menos do ponto de vista ideal, ou do ponto de vista pretendido:

Eu tive acesso ao projeto inicial no período da campanha, que foi apresentado no período da campanha. Salvo engano esse projeto previa uma base. Essa base ela teria em torno de 20 a 25 policiais lotados, de forma que ele pudesse fazer um patrulhamento diuturno, e a partir dali se aproximar cada vez mais da população. A idéia não era permanecer no posto, mas sim circular naquela região demarcada e o posto serviria tão somente para um ponto de entrada, saída, recebimento de alguma comunicação, né. Aonde basicamente você teria um efetivo relativamente permanente, mas com uma rotina de trabalho sempre voltada para o atendimento da população na rua.

O EC 01, no entanto, externa o que na realidade encontrou como modelo implantado, quando assumiu a Secretaria de Segurança Pública do DF. O detalhe é que deixa claro que este foi apenas um dos problemas identificados: “Quando eu assumi eu sei que este era o modelo pretendido. Esse era o modelo pretendido. Mas esse foi um dos primeiros problemas que eu percebi, é que não houve uma preparação, vou usar a expressão equivocada da tropa, para o novo conceito dos postos comunitários”. O EC 01 evidencia a positividade do projeto em si, mas ressalta os problemas identificados que perpassavam por problemas internos da PMDF (esta percepção também vista por outros entrevistados se atrela à falta de conhecimento sobre o teor da política pública, inclusive no tocante a treinamento, e resistência interna dos próprios policiais militares ao qual traria mudanças na rotina policial militar), de planejamento da política pública, a problemas financeiros e orçamentários:

Quando eu assumi, salvo engano, ele estava em implementação, havia cerca de 20 postos implantados e a partir daí eu comecei a acompanhar não só a execução dos demais, salvo engano fecharam em torno de 200 (duzentos), e também identificando os problemas decorrentes do projeto em si. Mas foi uma experiência bastante válida. E eu penso que, antecipando qualquer pergunta, muita gente me pergunta o que eu achava dos postos. E eu dizia que o posto, o posto não, o projeto né, dos postos comunitários, ele era um projeto extremamente positivo, e que por “n” questões, ele não caminhou. Sejam questões internas dentro da Polícia Militar, sejam questões externas relacionadas a parte orçamentária e financeira, seja pela própria falta de planejamento de algumas coisas. Mas a essência do projeto era algo muito bom.

Neste mesmo sentido, o EC 02 confirma que havia a ideia política do Governador Arruda, mas que no modelo a ser implementado dos 300 (trezentos) PCS as contas não fechavam, era um exagero. Nesse contexto, mesmo diante das dificuldades observadas, prevaleceu a vontade política, que segundo o entrevistado, a política pública era para se tornar um projeto de estado e não de governo:

Havia uma grande dificuldade de fazer isso porque o Arruda tinha a ideia política: “eu quero construir 300 (trezentos) postos policiais”. Mas todo mundo sabia que isto era um exagero. Inclusive ele tinha essa consciência de que seria muito difícil num primeiro governo implantar 300 (trezentos) postos na Polícia Militar, em todo DF. Porque demandava efetivo e efetivo a gente sabe que você só pode aumentar à medida que tem recurso, o material humano e principalmente financeiro para bancar isto. Então, as contas não fechavam. Se você pegasse 300 (trezentos) postos policiais e colocasse um mínimo de 10, 12 policiais em cada posto para manter uma rotina de trabalho, não fecha a conta. A Polícia Militar não daria. E ele tinha essa consciência. Mas é um projeto de governo, ou seja, não é para o governo. É um projeto de governo que Brasília teria que ter 300 (trezentos) postos policiais.

Mas a percepção de fracasso da política pública passava também pela impressão dos gestores quanto ao desenho do modelo a ser implantado. Isto porque as experiências anteriores de postos policiais na PMDF não foram frutíferas. Diante disso o EC 03 relatou sua visão quanto

ao modelo de fato implementado. Segundo o entrevistado os PCS não passavam de uma espécie de policiamento comunitário estático, refletindo no policiamento ostensivo geral:

A falta de policiamento ostensivo geral. Você tinha um grupo no posto, parado, ali, num raio de 150m (cento e cinquenta) metros a 250m (duzentos e cinquenta) metros poderiam ter até uma segurança, mas fora isso você não tinha. É tanto que houve alguns acontecimentos ao lado do posto comunitário: assaltos, roubo a pedestre, e o policiamento não tomou atitude, porque estava preso ali dentro. Era um policiamento comunitário estático, que não resolvia e estava contra aquilo que é preconizado pelas normas da Polícia Militar, inclusive constitucionalmente, que é o policiamento ostensivo.

Salta os olhos a percepção dos entrevistados quanto à dificuldade no planejamento da política pública. Mais ainda é observar que mesmo diante de tantas barreiras na implementação, muito pouco foi realizado para superá-las. Esta percepção será observada a seguir.

### **3.4 A percepção das barreiras na implementação**

Em outra linha, também foi perguntado aos entrevistados quais barreiras ficaram visíveis na implementação dos PCS. Iremos observar que as barreiras perpassam pela falta de planejamento, principalmente no tocante ao material físico e humano, falta de estudos mais aprofundados no tocante aos locais onde os PCS deveriam ser implantados, até as resistências internas da própria PMDF. Segundo Wu et al (2014) as barreiras ou obstáculos na implementação estão associadas à missão, a falta de apoio burocrático e a falta de capacidade, principalmente operacional. Nesse sentido, o EC 01 relata acerca da sua percepção sobre as barreiras na implantação dos PCS:

Essa foi principalmente a primeira barreira. Porque se você não conscientiza o homem do papel que ele vai ter dentro do projeto, é mais difícil do projeto entrar na cabeça do homem. E aí, o que eu percebi, a equipe de planejamento definia o local para a implantação dos postos, penso eu, e aí como eu não sou efetivamente político no sentido explícito da palavra, né? Penso eu que nem todas as opções foram de ordem técnica, mas algumas, na minha opinião, foram seguindo uma orientação política, talvez até de forma equivocada. Mas aí você começava a levar uma esperança para aquela localidade, mas ao mesmo tempo você sacrificava o batalhão. Porque você não tinha um posto chegando para apoiar o batalhão. Você tinha um posto chegando para diminuir o efetivo do batalhão. E isso começou a gerar resistência, tanto por parte de comandantes, que viam naquela, naquela distribuição de efetivo um prejuízo para os seus trabalhos rotineiros, quanto também para policiais, porque nem todos os policiais que iam para os postos, eles iam porque se identificavam com o projeto, ou porque eles acreditavam que era uma ferramenta de trabalho. Muitos iam porque alguns se sentindo punidos, e outros, né, iam na medida em que eram obrigados a ir e aguardavam o tempo mínimo para poder voltar para aquilo que ele considerava ideal. Então, esse foi um problema que no meu ponto de vista atrapalhou bastante na implantação conceitual dos postos de serviço comunitários.

Aliás, diante das ideias dos entrevistados, conforme já explorado, é preciso verificar se aquela instituição governamental está preparada para implementar a política pública. Do contrário, estará fadada ao fracasso, gastando desnecessariamente dinheiro público e a imagem da instituição. E esse preparo ou capacidade perpassa no âmbito do material humano e financeiro. Na concepção de Wu et al (2014) o gestor público é impelido a implementar políticas públicas ao qual o órgão não está no auge de um atendimento produtivo, não é praticável ou não tem a amplitude devida, fatores estes desconsiderados na etapa de formulação. E mais, em muitas ocasiões esses gestores são tratados como os responsáveis dessa política ter sido mal desenhada ou ser inoperante.

Neste contexto, segundo Wu et al (2014), baseando-se no modelo Top-Down e Bottom-Up, existem três categorias que obstruem ou embarreiram a implementação. Dentre elas está a falta de apoio oficial e político. Segundo os autores (2014, p. 108): “O apoio às políticas públicas pode muitas vezes parar no nível retórico, ou nos órgãos ou níveis de governo que as iniciaram”. É nesse sentido que Secci (2016) nos ensina que na implementação de uma política pública o gerenciamento e a autoridade são avaliados. O autor ainda nos externa que é neste momento que esses atores governamentais devem além de fomentar as boas práticas, observar, além de outros embaraços, barreiras técnicas e legais.

Nessa linha, é interessante observar que o EC 02 também cita a resistência interna na corporação como um dos embaraços na implementação. Inclusive, o entrevistado chega a revelar que poucas pessoas acreditavam no projeto. Mas essa dificuldade se revela muito mais pela falta de conhecimento do que estava sendo implantado. Assim, segundo Wu et al (2014) é muito mais sofrível na implementação uma resistência dos stakeholders que sequer foi prevista. Aliás, ainda segundo os autores essa resistência se avoluma quando os envolvidos no processo não são consultados, o que é observável nas informações colhidas nas entrevistas.

E essa falta de conhecimento, trouxe outro fator: a dificuldade de convencimento interno, sobremaneira da cúpula da corporação para viabilização do que estava sendo proposto. Obviamente, conforme já discutido, boa parte desta resistência era decorrente da falta de treinamento do público interno, inclusive dos Oficiais Superiores, nessa nova filosofia de policiamento que trazia a comunidade para a discussão das questões de segurança pública. Arrematando essa percepção sobre a importância dos stakeholders, Wu et al (2014, p. 111): “A implementação de iniciativas de políticas públicas complexas é essencialmente um desafio de coordenação e, [...]para lidar de forma eficaz com qualquer um deles consiste em uma compreensão completa dos interesses, recursos e das percepções dos stakeholders”. Na mesma

senda, sobre a importância dos atores envolvidos, Rua (2013, p. 91): “Seja qual for a política pública em foco, uma coisa é certa: o conhecimento dos objetivos e das normas [...] não informa quanto esforço será necessário para obter a cooperação e a adesão dos diversos atores afetados pela política pública”. Nesse sentido, podemos observar no relato de EC 02 as dificuldades internas na mudança de paradigmas:

Aí surgiu a primeira dificuldade nossa que foi fazer com que a Polícia Militar abraçasse a causa e colaborasse no sentido de a ideia do governador era criar o posto. Eu já estava na reserva, eu já não tinha muita força para falar. Houve uma certa resistência da Polícia Militar para a implantação desses postos. A resistência da Polícia Militar era porque pouca gente acreditava no projeto. Os Comandantes Gerais que trabalharam com isso, o CEL Serra que foi o primeiro Comandante, enfim, foram 03 comandantes Gerais, todos nomeados pelo Arruda. Então tinham o compromisso político, pois Comandante Geral não deixa de ser um cargo político. Mas eles tinham uma dificuldade de convencer aos demais Coronéis, os Comandantes de Unidade, da necessidade de pelo menos encontrar soluções para viabilizar. E alguns até fizeram com muito respeito. Mas a tropa também resistia muito.

Ainda quanto ao EC 02, este aprofunda a discussão sobre os obstáculos na implementação quando relata a dificuldade em comprar equipamentos mínimos para funcionamento dos PCS. Chega a externar que mal conseguiam colocar o rádio de comunicação com a Central de Operações da PMDF – COPOM. Ou ainda tinham dificuldade em comprar computadores com acesso a Internet:

Tínhamos problema em termos de material. Além disso, toda demanda quando há uma resistência, ela não é explícita, num primeiro momento. Até porque, havia o interesse político naquele projeto. Então a resistência não era explícita, mas algumas demandas surgiram. Por exemplo, os primeiros postos tinham uma rampa de acesso, o posto era colocado mais alto. Os policiais começaram a dizer que por conta da rampa as pessoas iriam cair. Então eu tive que acionar a NOVACAP, pois o pessoal queria que colocasse um guarda-corpo para não cair. Depois veio o problema da torre, pois o policial não passava direito. Então teve que readequar o projeto, pois caso o policial precisasse subir na torre. Depois veio o problema do vidro à prova de bala e você tem que administrar isso. Eu fazia muita questão de ter comunicação eficiente dentro do posto, e nos primeiros postos o máximo que a gente conseguiu colocar foi rádio. Eu falava para o Governador: “Tem que ter computador, com acesso à internet, para o policial se comunicar se vier alguém para fazer alguma coisa, de investigar, ao invés de ir na delegacia, faz uma investigação prévia a respeito de carro roubado, por exemplo”. Mas não tinha computador. A PM comprou alguns computadores, colocou no posto, mas não tinha internet. Então, as demandas de ordem material foram muito grandes, porque tudo precisava de dinheiro para comprar e você sabe que governo comprar as coisas, demora. E aí o projeto, as coisas já vão emperrando porque você não tem aquela estrutura. Basicamente: comunicação, recursos materiais.

E uma implementação sem aporte financeiro acaba caindo apenas na retórica do governante, que muitas vezes vende uma ideia como ideal, mas que na prática se revela como um engodo à população. É por esta razão que Rua (2013) nos ensina que na análise de um processo de implementação é vital verificarmos se há previsão de recursos financeiros para a política pública. Na mesma direção, Secci (2016) nos ensina que na execução de uma política

pública o policymaker tem que se utilizar todas as ferramentas disponíveis para transfigurar os desígnios em ações políticas.

O detalhe é que os recursos financeiros devem partir do ente estatal até chegar à ponta de quem realmente implementa (ponto de vista Bottom-Up). É nesse sentido que EC 03 revelou em sua entrevista a dificuldade de estrutura que as unidades operacionais passavam quando da inauguração dos PCS, além da carência de pessoal. Ainda segundo o EC 03, não havia possibilidade de a PMDF assumir os PCS, se a estrutura interna da corporação era totalmente deficitária:

Houve alguns casos. Tinha que inaugurar, porque era determinação, mas faltava estrutura. Além da estrutura material, faltava a estrutura de pessoal. Naquela época, todos os Batalhões e Companhias Independentes eram carentes de efetivo, inclusive de material. Quem conheceu a antiga companhia Independente do Cruzeiro pode dizer isto, porque eu a comandeí. A gente vivia num depósito, de um local que foi sacaria da antiga SAB, foi tudo adaptado. E outros quartéis, como o 11º Batalhão que era uma escola de pré-moldado que quando chovia a água passava por dentro do quartel e dava no meio da canela. Então assim, a gente não tinha estrutura nem nas unidades já estavam implantadas, imagina para você fazer posto? Era só vontade política do cara fazer, querer mostrar, para dizer: “posto policial muito bonito, verdinho e branco, mas na estrutura não tinha nada. O resultado final, não precisamos nem especular, pois foi o abandono. E Brasília é toda espalhada. Eu questionava inclusive o policiamento a pé. Brasília era para ter policiamento de carros, motos e até bicicletas, em determinados locais. Porque é muito ampla, muito espalhada. Para sair de uma quadra para ir para outra, é longe. Qual é a efetividade você colocar uma dupla de policiais num comércio local? Ela se perde ali. Bota no comércio, mas tem problema no meio da quadra. Aí ele vai para o meio da quadra e tem problema no comércio. E não são só as quadras no Plano Piloto. Nas demais cidades satélites também tem estes problemas.

O EC 01 arremata sua percepção com relação às barreiras na implementação, observando que quando no planejamento um pequeno problema não é observado no todo, logo se transforma em algo bem mais dificultoso adiante. É nessa linha que Rua (2013) nos relata acerca da necessidade de um acompanhamento mais detido da implementação, para se verificar porque uma política pública acerta no que fora planejado ou não. Neste diapasão, o EC 01 relatou tormentosa questão estrutural na implementação, quando da falta de viaturas para viabilizar o projeto:

Eu vou dar um exemplo que eu costumo brincar com meus amigos: quando você não pensa em conjunto, as coisas simples se tornam complexas. Eu fui na inauguração de um posto policial no Gama. Eu não lembro exatamente qual o número do posto, mas eu lembro que o prefixo do telefone do posto era 556; 556 alguma coisa, não lembro se era 3556. E me chamou muita atenção porque depois do prefixo vinha um monte de número solto. E eu fiquei imaginando: “gente pra um sistema que tende a facilitar a vida do cidadão, pra um sistema que tende a se aproximar da vida do cidadão, não é possível que cada posto tenha um número de telefone diferente”. E outra quem pagava a conta era a Polícia Militar. Se é um projeto de governo, se é um projeto da Secretaria de Segurança, isso tem que ter um direcionamento sobre o ponto de vista financeiro. Aí eu cheguei e comentei com o CEL Pena, salvo engano, que foi uma pessoa que

contribuiu muito para esse projeto, para o sucesso desse projeto: “CEL nós temos que tentar associar o número do posto a um número de telefone”. Aí começamos a discutir essa possibilidade. Eu levei essa ideia ao Governador, ele gostou e começamos a pensar nessa possibilidade. E a Polícia Militar à época disse que não teria como, porque dentro do sistema de comunicação deles, eles não teriam como fazer esse tipo de trabalho. E eu conversei com o pessoal da nossa área de telecomunicações na secretaria, pra ver se nós poderíamos usar o tronco da secretaria de segurança. E eles falaram; nós temos espaço. Como nós tínhamos uma expectativa de 300 (trezentos) postos, seriam 300 ramais. Aí começamos a estudar um pouco essa possibilidade, e quando nós vimos que provavelmente reduziria para algo em torno de 200 e 250 postos, nós bloqueamos esses ramais, criamos um tronco específico. Se o Sr for olhar hoje, não sei como é que está hoje, mas algum tempo atrás, salvo engano era o número da secretaria 3901 pra todos os postos, e aí no posto 60, era 0060. Se fosse o 117, seria 0117. E com uma vantagem, como você estaria dentro do mesmo tronco se você discar 3901 0001 até 0250, cairia num posto policial. E caindo num posto policial, o policial que está lá, que eu esperava que tivesse treinado, adequado, preparado para receber esse tipo de chamada, fosse dizer assim: “pois não, posto policial do Recanto das Emas”. Aí a pessoa diria: “poxa me desculpe, estou falando do Paranoá e eu liguei errado”. O policial diria fique tranquila, pois estou transferindo. Ele mesmo transferiria a ligação. Ou seja, a população estaria sendo atendida. Então nós avançamos na questão da telefonia, colocamos o tronco, começamos a distribuir os ramais pelos números dos postos, e isso porque, na minha visão, deveria ter sido pensado no planejamento. Uma outra questão, a questão das viaturas. Se você está criando posto e não tem, vai ter um efetivo, esse efetivo precisa se deslocar. Se você não tem a viatura, não tem as motos e tudo mais, como é que esse pessoal vai trabalhar? Aí você vai tirar do Batalhão. Mas aí o Batalhão vai ter dificuldade de atender outras áreas. Então tudo isso, talvez pela falta de tempo ou pela falta de experiência, gerou essas pequenas distorções que permitiram as críticas.

Nesta senda, fica evidente a importância do governante na observância das barreiras advindas para implantar uma política pública de segurança pública. Tais barreiras se tornam mais dificultosas quando há discrepância entre modelos a serem escolhidos, principalmente quando estes não observam a doutrina que rege as políticas públicas. Na continuidade desta análise poderemos contrastar o que foi desenhado na política e o que de fato foi implantado.

### **3.5 O desenho da política pública e o modelo implementado**

Sob outra perspectiva, quanto ao desenho do projeto, os entrevistados indicaram que havia uma base na doutrina de policiamento comunitário, principalmente nos KOBANS japoneses. Mas, por diferenças culturais, o resultado era diferente. Até porque, segundo a doutrina e na opinião dos entrevistados, no Japão não há essa preocupação do policial em deixar o posto comunitário sozinho, pois a própria população protege essas instalações. Ou ainda, em outra vertente do modelo japonês, a família do policial mora no próprio posto e o ajuda nos afazeres policiais. E esta mesma percepção foi verificada por Kahn (2002) quando da realização de pesquisa junto a policiais militares da PMESP, ao qual trazia o olhar dos policiais militares

relativo ao policiamento comunitário. Em uma de suas conclusões, assim expõe Khan (2002, p. 108):

Policiamento comunitário bem-sucedido pressupõe uma contrapartida da comunidade, mas nem sempre as iniciativas de buscar contato são bem acolhidas. Muitos cidadãos acreditam que já fazem o suficiente pagando impostos e não se dão o trabalho de entrar em contato com a polícia, nem mesmo para relatar crime de que foram vítimas. Em média, só 10% dos policiais entrevistados relataram ter encontrado “muito apoio” na comunidade.

Em outro contexto, conforme já explicitado, durante a campanha do então candidato Arruda, havia dois grupos de trabalho que apresentaram modelos distintos de projeto. Na percepção do EC 01 os PCS de Brasília tentaram misturar as experiências internacionais e as nacionais, como é o caso dos postos comunitários implantados em São Paulo:

A visão que eu tive é que ele pegava a essência do projeto KOBAN, inclusive foi muito utilizado em São Paulo, pela Polícia Militar de São Paulo, salvo engano até alguns idealizadores desse projeto conheceram o projeto em São Paulo. Então, eles pegaram a essência do projeto, mas tentaram dar uma caracterizada mais brasileira para o trabalho. E talvez aí tenha sido o grande problema, porque tem um lado cultural, existe um lado cultural. Por exemplo, no caso do Japão a população enxerga o segmento de segurança pública, de policiamento de uma forma diferente do que você encontra aqui. No Japão você não vai encontrar uma pessoa ou um grupo de forma normal, ou que considere normal alguém atentar contra um policial, alguém atentar contra uma estrutura policial, qualquer que seja, isso lá não é normal. E isso já vem de uma questão cultural, educacional do país. Quando você chega em São Paulo, tem uma realidade totalmente diferente. São Paulo, eu costumo brincar com o pessoal é um país dentro de um país. Então, São Paulo tem um efetivo muito grande de policiais militares, tem um orçamento muito grande até comparado com o Distrito Federal, com a União. Então assim, a realidade de São Paulo, tanto financeira quanto cultural ela permitiu que São Paulo tivesse uma ponta do trabalho da Polícia Militar voltado para esse perfil. É uma ponta, porque a grande massa da Polícia Militar de São Paulo faz outro tipo de polícia, outro tipo de policiamento. Então, quem pegou essa ideia e trouxe, e eu acho que trouxe com a melhor das intenções, foi tentando fazer os ajustes. Ah mais e aqui? Não, aqui não vai dar então vamos fazer assim. E aí quando chegou lá na ponta viram que tinham um bicho um pouco diferente do que era o ideal. Mas, foi tentado.

O interessante é que, segundo mencionado o Distrito Federal possui uma conformação territorial diferente das experiências vividas por outros estados da federação. Temos no DF cidades muito próximas e poucas têm as características da favelização. Desse modo, uma política pública de segurança implantada nas corporações policiais da Capital Federal deveria trazer repercussão mais branda quando da sua implantação, desde que efetuada de forma correta e com os parâmetros da doutrina sobre o tema. Entretanto, em outra compreensão, os entrevistados deixam à mostra suas percepções sobre o impacto da implantação dos PCS na corporação policial militar do DF. Diversos problemas ficaram evidenciados, muito embora a vontade política tenha prevalecido sobre os aspectos técnicos. O EC 01 expõe em sua entrevista que a questão era matemática e não teria efetivo para cobrir todos os PCS:

É matemática né? Se você trabalhar 20 policiais, e nós não estamos nem falando de patente, estamos só falando de policiais. Você pegar 20 e multiplicar por 100, aí você já viu que está dando um número razoável. Três vezes isso, são 6.000 (seis mil) policiais. 6.000 (seis mil) policiais à época era 40 (quarenta) por cento do efetivo da Polícia Militar. Se você tira 40 (quarenta) por cento do efetivo da Polícia Militar para atender aos postos comunitários, você com certeza está tirando 40 (quarenta) por cento de efetivo para atender as situações de urgência e emergência que no dia a dia a Polícia Militar tem que atender.

O EC 02 demonstrou que após os ajustes os PCS obtiveram bons resultados, mesmo com a crítica da imprensa. O entrevistado ressalta que em áreas críticas a resposta dada à criminalidade melhorou vertiginosamente com implantação dos PCS. Porém, muito embora a política pública de segurança tenha tido certa aceitação no meio policial militar, os problemas evidenciados levaram ao abandono do projeto:

Positiva, é porque tudo no âmbito da administração pública, ou quase tudo, vai do interesse político de determinados projetos. Quando o governador assume e coloca um Comandante Geral, geralmente este está afinado com as determinações de um governo. E o Comandante Geral para poder corresponder a estas orientações políticas, com relação a área de Segurança Pública, nomeia os comandantes que também estão mais afinados com ele. Então isto é normal em qualquer projeto. Foi assim com as UPPs lá no Rio de Janeiro. Então eu notei, num primeiro momento, um grande interesse dos comandantes em colaborar. Os comandantes sabiam que era um projeto do Governador, então foi uma repercussão boa. Mas foi só num primeiro momento. Porque depois vêm as dificuldades normais de cada comandante, de necessidade de efetivo para atender as demandas da sua área, e aí a gente começa a ver as resistências. O comandante da unidade vai sendo induzido a resistir, por causa da influência dos subordinados, os problemas que ele tem na unidade. E outra coisa, o projeto embora tivesse algumas falhas, ele começou a dar resultados. A imprensa foi crítica, mas também ela colaborou muito, porque apresentou resultados positivos. Eu me lembro que em áreas críticas os índices reduziram bastante, em Planaltina nós tivemos bons resultados, no Gama nós tivemos bons resultados, no Guará, na Samambaia, no Paranoá. Em vários locais começaram a surgir resultados positivos. Mas a gente conhecia as dificuldades. A gente sabia que o projeto era difícil de ser implantado e sabia também que no dia que o Governador Arruda sair do governo, o projeto vai embora, e aconteceu. Foram abandonando, por motivos óbvios, outros nem tanto, mas acabou, infelizmente.

Relativo ao preparo estrutural da PMDF como protagonista da política pública implantada, o EC 01 retrata que a PMDF não estava pronta para que o projeto fosse ativado: “Na minha visão, pela experiência que eu tive, não. Ela poderia até vir a se estruturar, mas no momento em que o Governador foi eleito e decidiu implantar, ela não estava pronta para isso”. Esta é a mesma compreensão do EC 02: “Não estava, porque ela só recebeu esta notícia depois da vitória do Governador nas eleições. A Polícia Militar não tinha isto como projeto”. O EC 03 arremata esta percepção da falha na estrutura da corporação para receber os PCS:

Não tinha. É tanto que os postos foram feitos pelo GDF, e não pela PM. De pessoal nem se fala. A gente vivia uma época em que já estava com uma defasagem muito grande. O último concurso de soldado já tinha muito tempo e não tinha nenhuma previsão. Depois é que foi feito um concurso para Soldado. Teve Comandante de unidade que dizia: “Como que vou tirar efetivo do policiamento para colocar em posto”? E pela ordem, tiveram que fazer.

Esta percepção dos entrevistados só reforça a tese acerca das falhas de planejamento e implementação da política pública. Não é possível um governo, por mais força política que detenha, introduzir uma mudança estrutural em uma corporação sem um diagnóstico prévio aprofundado. Essa diagnose revelaria com clareza onde as percepções políticas se encerrariam para dar lugar à razão científica aplicada no contexto de tão ambiciosa política pública de segurança.

### **3.6 A importância do policiamento comunitário para as instituições policiais e a sociedade**

Em outro giro os entrevistados expressam a importância da filosofia de policiamento comunitário para as instituições policiais. O E01 fala inclusive do contato que os policiais devem ter com a população nas ruas, sem temer interagir com os problemas que ali se projetam:

Eu acho que o policiamento comunitário é importante para todo o seguimento policial. [...] então, enquanto policial civil eu e tanto outros fizemos e fazemos, e a Polícia Militar faz também, o policial não pode ter medo de andar no meio da população, não pode ter medo de conversar com as pessoas, não pode ter medo de entrar num determinado local pra buscar informação. Ele não pode ter esse medo. E o que eu percebo, principalmente nessas gerações mais novas, é que na medida que você assume a condição de policial, meio que você coloca uma capa aonde, “Ó, eu agora não posso estar em lugar nenhum”. E o conceito de policiamento comunitário passa por isto, da pessoa te reconhecer como policial, ela te reconhecer como braço do Estado, fardado ou não, dela confiar em te dizer: “Olha quem matou fulano de tal, foi o Zezinho da rua tal”. E saber que você não vai contar pro Zezinho da rua tal que foi ele que disse. Então, o conceito de aproximação policial da comunidade é fundamental em qualquer seguimento policial. No futuro, eu não sei qual vai ser o desenho da segurança pública por aí, eu creio que isto vai continuar existindo. As pessoas de bem, elas têm que confiar no Estado. E no campo da Segurança Pública, a polícia é o ponto mais visível dessa área.

O E 02 dá sua percepção sobre a importância do policiamento comunitário em uma corporação policial. O entrevistado chega a dizer do arrependimento de não ter tido contato com essa nova filosofia de policiamento há mais tempo, já que foi comandante de muitas unidades policiais militares no DF:

Não tem como uma polícia trabalhar sem policiamento comunitário. Eu até não era envolvido nessa área, embora tenha comandado várias unidades operacionais na minha carreira. Eu não era voltado, porque não existia a cultura, na minha época de polícia comunitária. A gente fazia muito, mas não tinha este conceito. A gente fazia muita integração com a comunidade, mas não tinha esse conceito como uma doutrina. E a partir do momento que eu comecei a trabalhar com estes postos, eu cheguei a me lamentar de não ter pensado nisso anteriormente, porque a solução de polícia passa pela comunidade. Não adianta. Você tem que ouvir a comunidade pra saber o que vai fazer e pra diminuir as resistências também. Porque a nossa profissão é complexa e a sociedade vê os bons resultados. Mas quando existe uma falhazinha, uma coisa, eles pegam pesado em cima da gente. Nós temos o exemplo do Rio de Janeiro, as polícias

são muito maltratadas. Então eu não vejo hoje uma polícia de sucesso se não tiver como doutrina básica o policiamento comunitário.

Por fim, os entrevistados externaram qual a real necessidade dos PCS para a população. O EC 02 inclusive relata acerca da carência de policiamento em determinadas regiões do DF, até mesmo em áreas que seriam “impenetráveis” do ponto de vista policial:

Brasília tinha uma carência muito grande de atendimento em determinadas áreas. Não era igual no Rio de Janeiro, porque havia áreas onde o Estado já não tinha mais controle. Com exceção da QE 40 no Guará, que diziam que era impenetrável, que os policiais não podiam passar por ali, Brasília não tinha isso. Mas ela tinha pontos onde a presença da polícia era quase zero, e eu detectei isto ao longo dos meus estudos. Pra fazer implantação dos postos, tinham locais que o pessoal não via polícia nunca. Então, eu acho que nesse aspecto, os postos policiais podem até ter sido abandonados, mas a marca ficou. A marca de que ali naquele local era um ponto onde a Segurança Pública precisava olhar com outros olhos. Um exemplo, quando a gente colocou aquele posto policial no Jardim Botânico foi uma alegria pra comunidade, e é até hoje. É o único posto que eu passo aqui pela cidade quando estou andando e foi repintado, deram nova caracterização. E eu fico muito triste quando eu vejo o posto abandonado, os policiais fazem de lá o ponto base e os assaltos àquele comércio diminuíram significativamente depois da implantação do posto. Os comerciantes diziam que havia assalto ali diariamente. Então, nesse aspecto, os postos policiais fizeram com que a Polícia Militar voltasse a sua atenção para determinadas áreas que antes não estavam sendo bem atendidas. Eu lamento, sinceramente, que a Polícia Militar não tenha dado prosseguimento, pelo menos tentado adaptar as suas necessidades para fazer alguns postos funcionar. Quando eu saí do projeto ainda tinham cento e poucos postos e acho que ainda implantaram mais alguns, só porque as bases estavam prontas.

O EC 01 quanto à importância dos PCS para a população nos trouxe uma experiência policial de quando visitou Londres. Mas, há que se ressaltar que não basta apenas uma mudança de mentalidade policial, muito embora as instituições sejam muito fechadas no que tange à mudanças. Nesse sentido, EC 01 discorre o seu pensamento sobre o tema:

Eu não diria que eles eram uma necessidade. Eu diria que eles eram uma nova forma do Estado, enquanto gestor da área de Segurança Pública, de se aproximar da população. Porque, quando nós estamos dentro de um sistema, a gente tem dificuldade de enxergar o que o outro está enxergando. E as polícias, de certa forma, elas se encastelaram, nas Delegacias, nos Batalhões, algumas se encastelaram em gabinetes de parlamentares. Então, a população que é a maior destinatária dos serviços de prevenção principalmente à criminalidade, ela começou a não ter esse contato próximo com a Polícia Militar. Eu lembro que teve uma época que me cobravam muito o policiamento a pé. Quando eu falava de nós colocarmos os policiais na rua, em tenho vários colegas que são policiais militares diziam: “mas aí você não cobre uma área grande, porque com um carro, com uma moto, etc”. Mas eu dizia: “Não é pra você cobrir uma área grande, não é pra você andar a 20 (vinte) quilômetros por hora”. Você tem que ter policiamento à pé, pra que, primeiro, a população que contato. Eu tive a experiência de morar em Londres, e lá eu percebia muito isso. Eu cansei de ver, não foram poucas vezes, a população pedindo licença pra bater foto com o policial. Por quê? Se ele está a pé, ele está alcançável, ele pode sorrir, ele pode dar um bom dia, receber um bom dia. Entendeu? E se ele está dentro de uma viatura ele está passando. Ele não vai perceber se a pessoa de repente está assustada, se a pessoa de repente está precisando de algum tipo de apoio. Quando eu falava do policiamento à pé, era mostrar que a Polícia Militar está mais próxima, entendeu? E naturalmente por comunicação, se você tem uma demanda maior de segurança, de policiamento, você aciona os outros seguimentos da própria instituição. Agora, nesse contexto da estagnação do posto, o pessoal ficou um pouco travado nessa coisa do: “eu não posso

sair do posto porque se não o pessoal vem aqui e danifica”. “Ah, também não dá pra ficar no posto porque não tem cama, não tem isso, não tem aquilo”. Então isso foi uma coisa mal construída, mal desenhada.

Entretanto, uma mudança cultural do cidadão no que tange a segurança pública, elevaria as polícias brasileiras a um nível mais profissional, pois o policial também faz parte da população. De outra forma, diante das desigualdades sociais no Brasil, a polícia acaba por agir não na causa da criminalidade, mas, nas suas consequências.

### **3.7 Síntese conclusiva das entrevistas**

De uma maneira geral, as entrevistas desnudam a compreensão dos entrevistados acerca do projeto implantado, o que corrobora mais ainda com as questões levantadas na presente pesquisa. É possível então concluir que houve uma falha no planejamento e na implementação da política pública. Aliás, o que mais chama a atenção é que muito embora tanto dinheiro público tenha sido gasto, não houve por parte do governo Arruda e dos demais que o sucederam, um plano de recuperação dos PCS, o que passaria por uma reformulação estrutural na PMDF, principalmente com a contratação de novos servidores, o treinamento de toda a tropa, o aparelhamento físico dos postos, dentre outras medidas que resgatariam a política pública de segurança.

## ACHADOS E CONCLUSÕES

Ao concluir esta investigação, pode-se observar que o Estado emprega políticas públicas também na área de segurança pública para cumprir o disposto na constituição Federal de 1988, servindo assim o propósito de garantir ao cidadão uma melhor qualidade de vida. Entretanto, há de se levar em conta que não há definição de um projeto nacional de segurança pública que perdure independentemente de cada governo. O que temos visto é a aplicação de conceitos e ideologias de acordo com a bandeira do partido político que assume o poder, padecendo assim de um concreto desenvolvimento desta tão importante e sensível área do cotidiano nacional. Na concepção e implementação dos PCS, o GDF, como bem lembrou Branco (2000), procurou assumir o papel estatal de ente que detém obrigações para com os cidadãos, já que estes possuem primeiramente direitos, para depois serem cobrados em suas obrigações. Nesse sentido, criou a política pública, no âmbito de sua competência, para atender à demanda populacional de segurança pública.

E essa alteração do posicionamento maleável da segurança pública no Brasil tem durado anos a fio, cabendo inclusive um chamamento para redefinição constitucional de marcos do federalismo nacional, haja vista a pouca participação ou nenhuma dos municípios no atual modelo adotado. As políticas públicas de segurança teriam melhor eficiência e eficácia quando aplicadas por gestores que estão na ponta, que vivenciam o problema dia a dia, distribuindo assim a responsabilidade dessa área, desafiando os estados federados e direcionando os recursos para os mais necessitados.

Isto posto, é oportuno revisitar as particularidades que embasaram a presente dissertação, objetivando alicerçar estudos posteriores. Nessa linha, diante das discussões trazidas e da metodologia empregada, é possível abstrair que o objetivo geral, qual seja, o de analisar o planejamento da política pública de segurança realizado por integrantes da Polícia Militar do Distrito Federal em contraponto ao modelo formal apresentado e implantado pelo Governo Arruda, denominado Postos Comunitários de Segurança – PCS, foi atingido. Tal dedução se evidencia por meio da análise apresentada nestas considerações finais, a qual indica falhas no desenho da política pública, principalmente no tocante ao planejamento, implementação e na deficiente aplicação da doutrina de policiamento comunitário.

Pode-se concluir que foi validada a hipótese formulada para responder ao problema que norteou esta pesquisa, de que o Governo do Distrito Federal, ao promover uma resposta a uma

demanda na área de segurança pública, mediante a implementação da política pública dos Postos Comunitários de Segurança, mas, não aprofundando nos estudos da referida política de segurança, criou uma polícia comunitária estática. Isso porque, dos desdobramentos advindos dos objetivos se sobressai o indicativo de que o Governo Arruda, apresentando, como única diretriz na segurança pública de seu governo, a criação dos Postos Comunitários de Segurança, não preparou a Polícia Militar do Distrito Federal nos níveis estratégico, tático e operacional, para a adequada implementação da política pública de segurança.

Fazendo remissão ao entendimento sustentado por Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014) importa enfatizar as barreiras que podem surgir na implementação no tocante à missão, no sustento político, administrativo e quanto à capacidade. Neste contexto, os achados desta pesquisa refletem a contribuição desses autores, principalmente com relação às revelações dos entrevistados, as destacam a presença de barreiras que não foram superadas ao longo da implementação da política pública. A transposição dos problemas identificados pelos estudiosos em comento, para o contexto do estudo da implementação dos PCS no Distrito Federal, guarda correspondência direta com os achados desta pesquisa, os quais se exibem a seguir:

PROBLEMA	ACHADOS
<b>Barreiras Políticas (de suporte e autorização)</b>	
Fraco apoio político	Se tornou fraco a partir do momento em que o governo percebeu que a corporação militar não estava organizada para implementar totalmente a política pública de segurança. Ao decorrer da implantação dos PCS ficou evidente que a PMDF não dispunha de efetivo suficiente para atender as demandas dos PCS e ainda realizar as demais modalidades de policiamento preventivo. Nem metade dos PCS foram implantados.
Fracos incentivos ao implementador	Estes se evidenciaram ainda no planejamento, pois os implementadores não foram chamados para compor a estrutura do que seria a política pública de segurança. Conforme repisado, a política de segurança pública foi implementada à força, utilizando-se principalmente da vontade política do governador. Ademais, os PCS foram implantados primeiro e somente depois os treinamentos, principalmente sobre policiamento comunitários, forma disponibilizados para parte da tropa.
<b>Barreiras de competência analítica</b>	
Missões vagas ou múltiplas	Pela ineficiência do planejamento não havia um claro direcionamento no que se realizar na implementação da política pública. Conforme se observou nas entrevistas, os gestores da corporação, quando procurados, não tinham ideia do que se pretendia. Alguns sequer conheciam da filosofia de policiamento comunitário, ou, por desconhecimento, achavam que era a implantação da velha fórmula de inaugurar postos policiais em cidades satélites. Por conseguinte, diante do fracasso da política os PCS assim ficaram taxados.

Má concepção	Houve em relação a política pública de segurança proposta defeitos no planejamento, sendo estes não reparados. Conforme debatido haviam dois planejamentos distintos quanto a sua concepção e forma de se implementar. O governo Arruda optou pelo segundo modelo, que foram instalados em várias cidades satélites do DF.
<b>Barreiras de capacidade operacional</b>	
Limitações de fundos	Ocorreram no transcorrer das instalações dos PCS. Estes eram inaugurados sem os equipamentos necessários para o desenvolvimento do policiamento comunitário. Havia postos que sequer eram equipados com rádios comunicadores e telefones. Nesse sentido, o policial militar ficava isolado em áreas com alto índice de criminalidade, sem possibilidade de requerer apoio policial.
Má estrutura de gestão ou capacidade de coordenação de rede	Não foram detectados a gestão dos problemas por meio de compartilhamento em rede com as demais pastas de governo. Conforme repisado, em determinadas áreas carentes, o policial militar do PCS era a única autoridade estatal a prestar serviço na região.
Falta de clareza nos planos operacionais	A política pública foi implantada sem o mínimo aprofundamento do que se pretendia aos seus gestores e executores. Não houve treinamento massivo aos policiais militares, a começar pelos seus gestores.

Congruente com os achados provenientes da análise do conjunto de barreiras políticas, de competência analítica e de capacidade operacional, depreende-se que as barreiras na implementação poderiam ser superadas, se tratadas e fustigadas de acordo com as necessidades observadas, o que, aliás, segundo investigamos neste estudo, se tratavam de problemas congênitos que, por não tratados, se evidenciaram na ruína da política pública de segurança. Mesmo diante de todas essas dificuldades apresentadas, encontramos respostas a tais desafios nas concepções de Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014), quando nos ensinam que a suplantação desses problemas pode ser realizada com trabalho em rede, desde que coordenado e interativo com as demais pastas governamentais. Nesse sentido, ficou claro durante as entrevistas que os esforços do comando da PMDF não foram suficientes para superar as barreiras de implementação.

Por outro lado, um planejamento defeituoso e não reparado da política pública, conjugado com a não superação das barreiras na implementação foram a causa ostensiva da derrocada dos PCS. De mais a mais se demonstrou na pesquisa que o projeto realizado pelos Oficiais militares não foi contemplado pelo governo Arruda. Nessa perspectiva, observamos que os resultados da política pública careceram de avaliação profunda e constante. Essa avaliação poderia servir de ferramenta para que o planejamento fosse readequado, de acordo com as demandas apresentadas pela corporação militar e pela sociedade, esta como principal cliente e de onde emanam os recursos arrecadados pelo Estado e a serem por ele geridos com

eficiência. Essa conjuntura remete às considerações de Anastasia (2016) quando o autor argumenta que é impossível dissociar planejamento de administração.

Este estudo não possibilitou a identificação dos verdadeiros motivos que levaram à mudança do projeto original dos PCS. Entretanto, fazendo remissão aos assentos de Guellati e Oliveira Junior (2016), os postos comunitários seriam instalados no período entre 04 (quatro) e 08 (oito) anos. Conforme Da Silva (2015), em entrevista a um ex-Subsecretário de Programas Comunitários, ficou clara a interferência de servidores públicos e de empresários, afastando a equipe que apresentou o projeto inicial, e, por conseguinte, mudando suas configurações. Logo, a primeira proposta de PCS foi demudada, impactando, portanto, na implementação da política.

Em outro giro, a proposta dos Oficiais da PMDF previa a aplicação da política como projeto piloto na área de Brasília. Nesta proposta, algumas instalações de alvenaria, já existentes no projeto original da capital federal, seriam reformadas a custos bem menores e utilizadas como PCRS, com base no modelo paulista. Somente após avaliarem as vantagens e deficiências deste modelo é que seriam estendidas para as cidades satélites. Entretanto, não é suficiente apenas identificar as necessidades da sociedade e a relevância que justifica a criação e implementação da política pública. É imprescindível, também, avaliar seus custos e benefícios, formas de execução e estratégias para monitoramento de resultados.

As políticas públicas há anos vêm sendo alvo de avaliações e críticas, o que consolida alicerces doutrinários e a indução de que não pode haver dissociação da prática, da realidade, com o embasamento teórico, na seara das políticas públicas. Não é à toa que a sociedade sempre espera que o Estado supra de forma contínua suas necessidades, levando em conta a arrecadação imposta naturalmente à sociedade, e à escassez, também natural, dos recursos a serem aplicados pelo Estado em políticas públicas e programas. Dentro desse contexto, embora o governo Arruda tenha se preocupado em capilarizar o policiamento ostensivo pelo DF, esta pesquisa indica que falhou em diagnosticar sua capacidade em atender tal pleito. Aliás, essa dificuldade apresentada pelo GDF encontra eco nas teorias de Howlett, Ramesh e Perl (2013) que defendem que as políticas públicas somente podem ser implementadas, se o órgão governamental tiver capacidade para mantê-las. Nesta mesma linha, não há possibilidade de demonstrar um policiamento ostensivo baseado em conceitos científicos, acadêmicos, se estes não são aplicados, principalmente quando a sociedade cobra de sua polícia um serviço eficaz, a fim de se conquistar a tão almejada “sensação de segurança”. Diante dessa realidade, e devidamente demonstrado na pesquisa, a doutrina de policiamento comunitário foi deixada de lado, chegando ao desvio de utilização dos policiais militares nos PCS, apenas para guarnecê-los. Nesse

cenário, e por falta de efetivo, os policiais militares foram destacados para outras atribuições. Com isso, em face da ausência de alocação de policiais militares nos PCS, os postos passaram a ser depredados, a ponto de muitos terem sido queimados ou saqueados.

Com relação à inteligência da implementação de políticas públicas de segurança, por meio da implantação de postos comunitários de segurança pelo Estado do Rio de Janeiro esta investigação acompanha o entendimento conclusivo de Mesquita Neto (1998), quanto à realidade carioca das UPPs, de que o programa de policiamento comunitário da Secretaria de Segurança Pública, não conseguiu dialogar com as demais secretarias de governo e em razão dessa dificuldade, as UPPs cariocas acabaram por ser tornar o único acesso da população ao Estado, dificultando o sucesso da política pública.

No tocante ao estado de São Paulo, a nova filosofia de policiamento resistiu. Esta alegação dialoga com o entendimento de Kahn (2002), segundo o qual os policiais militares passaram por um massivo treinamento com policiais de vários países do mundo, além de testes psicológicos para a escolha de policiais militares com o perfil desejado para o programa. De qualquer forma, na ótica desta pesquisa, a realidade das UPPs no Rio de Janeiro e nos Postos Comunitários de São Paulo, embora nos revele os meandros de quando implantados, não parece ter norteado o planejamento dos PCS. Esta afirmação se torna sólida quando analisamos a casuística do Distrito Federal, em que erros na implementação dos PCS não foram corrigidos, ao qual perpassam por problemas de ordem material e pessoal.

No contexto do Distrito Federal, baseando-se nas entrevistas aplicadas no âmbito deste estudo, percebe-se que o desenho da política pública de segurança analisado careceu de um esquadramento mais detido. Isto porque o projeto do modelo implantado não foi concebido com base em indicadores que definissem a real estrutura de segurança que atendesse à população do Distrito Federal e aquilo que de fato a Polícia Militar poderia fornecer como estrutura de policiamento comunitário. Nesse sentido, as entrevistas revelam a fragilidade no planejamento da política pública, principalmente no tocante à ausência de um massivo investimento em treinamento do material humano e na falta de aparelhamento dos Postos Comunitários de Segurança, além de outros motivos determinantes para o fracasso do projeto.

Em outro giro, é primordial destacar que toda política pública, quando formulada, não pode ser divorciada da doutrina, como fonte consultiva de análises técnicas de experiências diversificadas em aspectos relevantes e conexos com essa fase preliminar, como o diagnóstico de problemas, desenho e caracterização da política, impacto orçamentário e financeiro,

estratégias de implementação e monitoramento. Nesse sentido, tomando por base a política de segurança implantada no DF, foi possível compreender a dificuldade em se manter um modelo com diversas carências de planejamento, que acabaram por minar qualquer interesse institucional em manter a efetividade de um policiamento comunitário, sendo que esse quadro coincide com a ponderação de Menezes (1979) de que um planejamento no setor público tem o condão de ajustar as ações de governo, aquilo que o Estado pode realmente fazer, às necessidades sociais. Logo, há que se ajustar o interesse social, com os interesses privados.

Nessa mesma linha, é oportuno ressaltar a ilação de que o sucesso de qualquer implementação, principalmente quando o poder público se torna refém de barreiras que naturalmente irão surgir ou, por sua desídia, cria outras que impedem sua efetivação, podendo tornar-se um sabotador oficial daquilo que formulou. A implementação de uma política pública voltada para a segurança pública, quando eivada de barreiras não saneadas na implementação, traz descrédito a qualquer governo, essencialmente quando o principal ator é a instituição responsável constitucionalmente pelo policiamento preventivo. Logo, é a que mais aparece dentro do sistema de justiça criminal, conforme já explanado anteriormente, tornando-se, portanto, mais visível os fracassos de uma política pública. Quanto a esse aspecto pode-se concluir que não foi agregado ao desenho da política e à sua estratégia de implementação, uma estratégia de construção de confiança e suporte, envolvendo a população como um todo, as partes diretamente interessadas e as lideranças políticas. A ausência dessa estratégia de construção de confiança pública e suporte, com relação à política da implementação dos PCS no Distrito Federal impactou negativamente na política pública.

É nessa direção que aprofundar na análise do desenho de política pública de segurança no governo Arruda foi relevante para este trabalho. Isto porque nos dá o contraponto entre o que foi implantado no DF e os modelos semelhantes de políticas de segurança em outros estados brasileiros. Logo, os PCS implantados no DF, em comparação a outros modelos, sofreram e sofrem de deficiências que não foram vistas nos demais exemplos. No DF a Polícia Militar do Distrito Federal não foi organizada adequadamente para suportar aquilo que se pretendia. Ou seja, não houve uma preparação material e humana da corporação militar, ocorrendo o que assinalam Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014), descreverem que a ineficiência em habilitar os implementadores da política pública são barreiras relacionadas à capacidade operacional. Logo, no caso específico do DF, os implementadores foram mal informados e mal treinados, pois não tinham a clareza dos planos operacionais. Conforme investigado nesta pesquisa, pouco

mais de um terço da quantidade de postos planejados foram implantados. De longe ficaram as expectativas de implantar 300 (trezentos) Postos Comunitários de Segurança.

Nessa perspectiva, não obstante os esforços que a PMDF tem demandado para a diminuição dos índices de criminalidade, tal empenho se anula em boa parte diante de uma política pública de segurança mal elaborada e ainda assim, implantada, sendo ventilada à época, a resistência interna por parte dos integrantes da PMDF, muito mais por falta de treinamento de toda a corporação (gestores, e executores na ponta de lança), em conhecer qual o seu papel na implementação da política pública, e posteriormente na falta de recursos e de material humano para a manutenção dos PCS. Nessa mesma perspectiva, Guellati e Oliveira Junior (2016) externaram a dificuldade da PMDF em manter abertos os PCS, ante a falta de efetivo, já que alguns postos passaram a ser guarnecidos com apenas um policial. No tocante ao conhecimento dos policiais militares sobre a política pública de segurança, Draibe (2001) expõe a necessidade de que os atores envolvidos em uma política pública saibam pelo menos minimamente aquilo que estão executando.

Sob o aspecto da esperada contribuição deste estudo, pode ser mencionado como de utilidade para a sociedade como um todo e para o público especializado, em face de novas políticas públicas de segurança, principalmente no contexto constitucional da polícia ostensiva. Isto porque os resultados descritos demonstram que um desenho mal formulado dessa espécie de política pública, além de demandar gastos financeiros desnecessários que acabam sendo cobrados do contribuinte, diminui a efetividade do policiamento ostensivo, principalmente no contexto do policiamento comunitário. Aliás, quanto a essa reflexão, no entendimento de Galès e Lascoumes (2012) se faz a indagação sobre qual o ganho coletivo de uma política pública, relativo aos valores gastos e aos resultados obtidos. E essa assertiva se demonstra claramente no aumento da criminalidade e na sensação de segurança. Ainda nessa linha, o trabalho poderá ser utilizado para demonstrar que o trabalho governamental em rede pode ser mais eficiente, principalmente observando o quanto essa política pública poderia ter sido utilizada como filão para atuação de outras pastas governamentais, principalmente em regiões mais carentes. Como já demonstrado, inclusive em experiências de outros Estados, não há como implementar uma política de segurança pública com eficiência sem que outros setores do Estado atuem, como saúde, educação, serviço social, dentre outros.

Nessa linha, os Conselhos Comunitários de Segurança devem ser mais efetivos, inclusive consultados quando da formulação de políticas públicas de segurança. Dessa forma, com a fiscalização dos CONSEGs, seria uma forma de contenção para que os gestores que

outrora assumissem o GDF implementassem políticas públicas de forma apropriada, com a preparação das instituições policiais, no interesse da comunidade, não caindo assim o governo em descrédito com o fracasso da política adotada.

Além disso, a presente pesquisa poderá ser utilizada pela sociedade como parâmetro para analisar se esse tipo de política pública de segurança é o ideal para o Distrito Federal, principalmente analisando a quantidade de recursos públicos que foram demandados para o projeto. Ressalte-se que a região da Capital Federal além de não ser extensa, não possui regiões montanhosas, propícias à formação de comunidades de difícil acesso. Em outra monta, será possível também delimitar de que forma o policiamento comunitário poderá ser empregado, já que os PCS ou estão desativados, doados ou danificados. A sociedade não pode abrir mão dessa nova filosofia de trabalho das instituições policiais, já que aproxima a sociedade do braço armado estatal, criando assim oportunidades para que, com o trabalho em conjunto, diminua a atuação de criminosos e gere a sensação de segurança. É nessa conjuntura que Bucqueroux e Trojanowicz (1994) nos ensinam sobre a participação da sociedade como parceiros da polícia na resolução dos problemas. Nesse mesmo sentido, Skolnick e Bayley (2012) corroboram as proposições acima, no entendimento de que a polícia de forma isolada não consegue extirpar a criminalidade, sendo a sociedade um coprodutor da segurança e da ordem.

Em outra digressão, houve limitações quanto ao trabalho, principalmente o fato de que o GDF não dispunha da documentação utilizada para o planejamento dos PCS. A PMDF, muito embora fosse a instituição utilizada na política pública, se delimitou a fornecer apenas a legislação produzida à época. Com isto, apenas foi possível analisar o modelo implantado, com base no concurso público para a escolha do projeto arquitetônico escolhido. Outra limitação encontrada se dirige a dificuldade em entrevistar pessoas estratégicas que vivenciaram a política pública. Em muitos casos, por terem participação efetiva no planejamento, não quiseram se pronunciar sobre o tema, sendo as razões para tal obscuras até o presente momento.

Esta pesquisa possibilitou verificar a deficiência da PMDF em avaliar a política pública na qual estava inserida, o que poderia ensejar uma nova pesquisa no futuro, a partir do diagnóstico completo da política pública de segurança, inclusive com a possibilidade de se avaliar todo o ciclo. Nesse caso, não foram detectadas ferramentas para a avaliação dos PCS de forma micro (desempenho de cada PCS) e de forma macro (por regiões administrativas). Não foram observados sequer estudos internos acerca das deficiências sobre o material humano e físico empregados. Os únicos dados divulgados eram aqueles limitados à quantidade de ocorrências que os policiais de cada PCS atenderam.

Seria interessante aprofundar os estudos quanto ao impacto do policiamento comunitário em todas as regiões do Distrito Federal. Tal estudo poderia demonstrar, do ponto de vista ideal, quais desdobramentos ocorreram em regiões em que os PCS funcionaram de acordo com a doutrina e filosofia empregadas. Por outro lado, analisar regiões administrativas em que os PCS foram instalados, se esses aparelhos públicos serviram apenas de postos policiais, de policiamento estático. Dessa forma, seria possível determinar se houve impacto na diminuição da criminalidade apenas em um raio de proximidade dos PCS a ser considerado, ou se houve influência em toda a região.

Ao longo de toda a pesquisa foi possível observar como uma política pública mal planejada, mal desenhada, foi se deteriorando ao longo dos anos. Hoje, segundo dados da Polícia Militar do Distrito Federal, somente 30 (trinta) Postos Comunitários de Segurança estão ativos (utilizados pela PMDF). Foi interessante observar como o governo Arruda e os governos subsequentes, não se preocuparam em recompor o efetivo da PMDF, medida primordial para a continuidade dessa filosofia de policiamento. Tal assertiva se mostra evidente inclusive nas entrevistas, onde comandantes reclamavam de como implementar a política pública sem a quantidade de homens suficientes para cobrir as demais modalidades de policiamento. Hoje, segundo dados da PMDF, o déficit de policiais militares da corporação beira aos oito mil homens, informação obtível junto à Diretoria de Gestão de Pessoal, cabendo acrescentar que o número pode oscilar, para maior, em razão da demanda perene por segurança pública na sociedade. Logo, o desenho da política pública de segurança, ainda que pensada como um instrumento de Estado e não de governo, falhou ainda quando concebida, tornando impraticável sua implementação.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Lilibeth Cynthia Corrêa de. **Policciamento comunitário no Amazonas: ações implementadas e a percepção dos atores envolvidos**. Rio de Janeiro, 2008. 93 fls. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Fundação Getúlio Vargas: FGV/EBAP, 2008.
- ALYRIO, Rovigati Danilo. **Métodos e técnicas de pesquisa em administração**. Volume único /Rovigati Danilo Alyrio. - Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2009.
- AMADOR, João Gabriel. GDF pode gastar R\$6 milhões em 25 postos comunitários de segurança. Brasília, **Metrópoles**, 14 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/distrito-federal/seguranca-df/gdf-pode-gastar-r-6-milhoes-em-25-postos-comunitarios-de-seguranca>>. Acesso em: 15 dez. 2017.
- ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. In: MENDES, Gilmar Ferreira, CARNEIRO, Rafael Araripe (Cord.). **Gestão pública e direito municipal**. São Paulo, 2016 (Série IDP).
- BELTRAME, José Mariano; GARCIA Sérgio Henrique da Silva. **Todo dia é segunda feira**. Rio de Janeiro: Sextante, 2014.
- BERVIAN, Pedro Alcino; CERVO, Amado Luiz; DA SILVA, Roberto. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- BLOIS, Henrique Dias; BEGNINI Julia Triches, DE CARVALHO, Maitê Peres; NUNES Bruno Blois; ZILLI Julcemar Bruno. Proposta de Planejamento para a saúde em pequenos municípios. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, nº 49, Jul./Dec. 2017. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/946>>. Acesso em: 15 dez. 2017.
- BITTNER, Egon. Ana Luísa Amêndola Pinheiro (Trad.). Nancy Cardia (Org.). **Aspectos do trabalho policial**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. (Série Polícia e sociedade, n. 8.).
- BORGES, Débora Cristiane de Almeida; TSUNODA, Fábio Silva. In: SOUZA, Luís Antônio Francisco de (Org.). **Políticas de segurança pública no estado de São Paulo: situações e perspectivas a partir das pesquisas do Observatório de Segurança Pública da UNESP**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MÁRTIRES, Inocêncio; MENDES, Gilmar Ferreira; \_\_\_\_\_. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição nº 3.388 Roraima**. Brasília, em 23 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiantociastf/anexo/pet3388ma.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 186**. Brasília, em 26 de abril de 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária / Grupo de Trabalho, **Portaria SENASP nº 002/2007** - Brasília – DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP. 2007.

BRASÍLIA. Decreto Distrital, n. 24.101, de 25 de setembro de 2003. **Dispõe sobre a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança no Distrito Federal – CONSEGS/DF e dá outras providências**. Brasília, Legislação Distrital, 25 de setembro de 2003. Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id\\_norma=44189](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=44189)>. Acesso em: 28 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 30, de 28 de fevereiro de 2005, da Secretaria de Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal. **Estabelece a atuação dos órgãos, unidades e conselhos de que trata o Decreto 24.316, de 23/12/2003, que dispõe sobre a implantação no distrito Federal do programa de segurança comunitária e sobre a criação do conselho deliberativo de segurança comunitária e dos núcleos de segurança comunitária dos grupos gestores regionais de segurança e dos núcleos de segurança, e institui a Diretriz de Segurança Comunitária**. Brasília, DF, 28 fev. 2005. Brasília, Legislação Distrital, 28 de fevereiro de 2005. Disponível em: <[http://www.tc.df.gov.br/SINJ/DetalhesDeNorma.aspx?id\\_norma=46366](http://www.tc.df.gov.br/SINJ/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=46366)>. Acesso em: 28 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto Distrital, n. 24.316, de 23 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a criação **do Conselho Deliberativo de Segurança Comunitária, dos Grupos Gestores Regionais de Segurança Comunitária, dos Núcleos de Segurança, e estabelece a Diretriz de Segurança Comunitária do DF**. Brasília, Legislação Distrital, 23 de dezembro de 2003. Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id\\_norma=43760](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=43760)>. Acesso em: 28 jun. 2017.

BEATO FILHO, Cláudio C. Políticas Públicas e a questão policial. **Revista São Paulo em Perspectiva**, vol. 13, nº 4, Oct./Dec. 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88391999000400003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000400003)>. Acesso em: 28 jun. 2017.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Traduzido por Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Ed. 70, 1979.

BRODUER, Jean-Paul. In: BRODUER, Jean-Paul (Org.). Ana Luísa Amêndola Pinheiro (Trad.). **Como reconhecer um bom policiamento: Problemas e Temas**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. (Série Polícia e Sociedade, n. 4).

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCQUEROUX, Bonnie; TROJANOWICZ, Robert. **Policamento Comunitário: como começar**. Mina Seinfeld de Carakushansky (Trad.). Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1994.

CALHAU, Lélío Braga. **Resumo de Criminologia**. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

CARDOSO, Marcos. **Como morre um projeto de policiamento comunitário: O caso do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho**. Brasília. 2010. Tese (Doutorado em Antropologia), Universidade de Brasília: UnB, 2010.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Violência x cidade: o papel do direito urbanístico na violência urbana**. Daniela Campos Libório Di Sarno (Prefácio). São Paulo: Marcial; Brasília, DF: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2014.

D'ASCENZI, LUCIANO; LIMA, Luciana Leite. **Avaliação de implementação de política nacional de educação profissional e tecnológica**. Revista Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, v. 1, nº 7, p. 41-51, jan-jun, 2011. Disponível em: <[http://www.mapp.ufc.br/images/revista\\_aval/edi%C3%A7%C3%B5es/4d/AVAL-7-COMPLETA.pdf](http://www.mapp.ufc.br/images/revista_aval/edi%C3%A7%C3%B5es/4d/AVAL-7-COMPLETA.pdf)>. Acesso em 28 jun. 2017.

DE OLIVEIRA, José Antônio Puppim. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Orgs.). **Estado e Gestão públicas: visões do Brasil contemporâneo**. 2. Ed. - Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

DIAS, Rafael. **Sessenta anos de política científica e tecnológica no Brasil**. Campinas, SP: Editora Unicamp, 2012.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DIAS NETO, Theodomiro. **Policamento comunitário: nova polícia ou mera maquiagem**. In: **Policamento comunitário: experiências no Brasil, 2000-2002**. São Paulo: Página Viva, 2002.

DYE, Thomas R. **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas**. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UnB, 2009.

FEITOSA et all. **Projeto do Programa Comunitário de Referência Social**. Brasília. 2006.

FERRAZ, Janaína de Aquino, et all. **Reflexões sobre a Língua Portuguesa: uma abordagem multimodal**. Petrópolis – RJ: Vozes, 2007.

FILOCRE, D'Aquino. Classificações de políticas de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 3, v. 2. Ed. 5, ago/set 2009. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/57>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

FREIRE, Moema Dutra. Sávio. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 3, v. 2. Ed. 5, ago/set 2009. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/viewFile/54/52>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GALÈS, Patrick Le; LASCOUMES, Pierre. **Sociologia da ação pública** / Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès; tradução e estudo introdutório George Sarmiento. – Maceió: EDUFAL, 2012.

GAWRYSZEWSKI, Bruno. **Políticas de educação, hegemonia e territórios pacificados: estratégias contemporâneas para a gestão da governabilidade**. Rio de Janeiro. 2013. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal do Rio de Janeiro: UFRJ, 2013.

GERVASONI, Tássia A.; GERVASONI, Tamiris Alessandra. **Jurisdição constitucional e controle de políticas públicas: uma realidade necessária para a concretização dos direitos fundamentais**. Meritum, revista de Direito da Universidade FUMEC – Belo Horizonte – v. 9 – n. 2 – p. 393-418 – jul./dez. 2014. Disponível em: <http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/view/3067/1672>. Acesso em: 28 jun. 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODINHO, Letícia; BUENO, Samira; PONCIONI, Paula; OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de. In: OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de (Org.). **Instituições participativas no âmbito da segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Edit.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

GUELLATI, Yacini; OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de. In: OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de (Org.). **Instituições participativas no âmbito da segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. 9 ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

GUILHON, Maria Virgínia Moreira. A questão dos interesses na formulação das políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís, v. 1, n.1, p. 105-125, jul./dez. 1995. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3710>. Acesso em: 28 jun. 2017.

GUSMÃO, Rubens Buarque de. **Da integração territorial à formação do espaço político: Pensando a democracia nas comunidades pacificadas – O caso do Morro Dona Marta /**

Rubens Buarque de Gusmão. --Rio de Janeiro, 2014. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal do Rio de Janeiro: UFRJ, 2014.

HEIDMANN, Francisco G. **Do sonho do progresso às polêmicas de desenvolvimento**. In: HEIDMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco (Orgs). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

HEILBORN, Gilberto Luiz José; LACOMBE, Francisco José Masset. **Administração: princípios e tendências**. - 2ed. ver. e atualizada. – São Paulo: Saraiva, 2008

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. Francisco G. Heideman (Trad. Técnica). **Política Pública: seus ciclos e Subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KAHN, Túlio. In: OLIVEIRA, Nilson Vieira (Coord.). **Policimento Comunitário: experiências no Brasil, 2000-2002**. São Paulo: Página Viva, 2002.

KAUARK, Fabiana; MANHÃES, Fernanda Castro; MEDEIROS, Carlos Henrique. **Metodologia da pesquisa: guia prático**. Itabuna: Via Litterarum, 2010.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAZZARINI, Álvaro. Limites do Poder de Polícia. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 198:69-83, out/dez. 1994. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46412/46739>. Acesso em: 28 jun. 2017.

LOPES, Elielton. Alvos de vandalismo no DF, postos da PM ganham novas funções. Brasília, **G1 Distrito Federal**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/alvos-de-vandalismo-no-df-postos-da-pm-estao-ganhando-novas-funcoes.ghtml>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

LOTTA, Gabriela Spanghero. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Implementação de Políticas públicas: teoria e prática**. Belo horizonte: Editora PUCMINAS, 2012.

MEIRINHOS, Manuel; OSÓRIO, Antônio. **O estudo de caso como estratégia de investigação em educação**. EDUSER: revista de educação, pp. Vol 2 (2), 2010. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/3961/1/O%20estudo%20de%20caso%20com%20o%20estrat%C3%A9gia%20de%20investiga%C3%A7%C3%A3o%20em%20educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

MELO, Thiago de Souza. **Policimento Comunitário no Rio de Janeiro: uma estratégia de ampliação do controle social no contexto do neoliberalismo**. Niterói: UFF (Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito), 2009.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Policciamento Comunitário: A experiência em São Paulo, Relatório**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1998. Disponível em: <<http://nevusp.org/blog/1998/10/04/policciamento-comunitrio-a-experincia-em-so-paulo/>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

MESQUITA NETO, Paulo de. Policiamento Comunitário e prevenção do crime: a visão dos coronéis da Polícia Militar. In: **Revista São Paulo em Perspectiva**, v.18 (1): 103-110, São Paulo, jan./mar. 2004. Disponível em: <http://nevusp.org/blog/2004/10/28/policciamento-comunitrio-e-preveno-do-crime-a-viso-dos-coronis-da-polcia-militar/>. Acesso em 28 jun. 2017.

GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: Suely Ferreira Deslandes, Romeu Gomes; Maria Cecília de Sousa Minayo (organizadora). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MONTEIRO, Milena Fontoura. **O policiamento comunitário como alternativa à democratização da polícia**. Rio de Janeiro, 2005. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Cândido Mendes: UCM, 2005.

MOORE, Mark Harrison. **Policciamento Comunitário e Policiamento para a Solução de Problemas**. TONRY, Michael e MORRIS, Norval (orgs.). Policiamento Moderno. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003. (Série Polícia e Sociedade; n.7).

MORAES DE SOUZA, Lincoln. Comentando as classificações de políticas públicas. **Revista Cronos**, [S.l.], v. 11, n. 1, p. 161, out. 2016. ISSN 1982-5560. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/1695/1167>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. **Políticas públicas de segurança e políticas de segurança pública: da teoria a prática**. Gabinete de Segurança Institucional. ILANUD, 2002. Disponível em: [Disponível em: http://www.observatoriodeseguranca.org/files/livro-prevdocrime%20ILANUD.pdf](http://www.observatoriodeseguranca.org/files/livro-prevdocrime%20ILANUD.pdf). Acesso em: 28 jun. 2017. Acesso em: 28 jun. 2017.

OLIVEIRA, Daniel Farias e. **Fatores intervenientes em políticas públicas: um estudo de caso do gabinete de gestão integrada municipal**. Brasília, 2013. Dissertação (Mestrado em Administração), universidade de Brasília: UnB, 2013.

PARADA, Roberto. Planta baixa de Posto Comunitário de Segurança: Módulo Simples. **Revista MDC**. Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/793477/posto-comunitario-de-seguranca-sergio-roberto-parada-arquitetos-associados/57b4160ce58ece7dc10001b9-posto-comunitario-de-seguranca-sergio-roberto-parada-arquitetos-associados-vista>>. Acesso em 15 dez. 2017.

RAEDER, Sávio. CICLO DE POLÍTICAS: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, Vol. VII, Nº 13, P. 121-146, jan/jun 2014. Disponível em: <http://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/856/550>. Acesso em: 28 jun. 2017.

REISMAN, Leonardo; TONI, Jackson de. **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional** / Gilmar Mendes, Paula Paiva (Orgs). – 1.ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

RIO DE JANEIRO. Decreto n. 42.787, de 06 de janeiro de 2011. **Dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.** Rio de Janeiro, Legislação Estadual, 06 de janeiro de 2011. Disponível em: <[http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/DecretoSeseg42.787Upp.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/DecretoSeseg42.787Upp.pdf)>. Acesso em: 28 jun. 2017.

ROSENBAUM, D. P. **A mudança no papel da polícia: avaliando a transição para policiamento comunitário.** In: BRODUER, J-P. Como reconhecer um bom policiamento. São Paulo: EdUSP, 2002 (Série Polícia e Sociedade; 4).

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para Aprender Políticas Públicas. Volume I: Conceitos e Teorias.** Brasília. IGEPP, 2013. Disponível em: <[http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para\\_aprender\\_politicas\\_publicas-2013.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf)>. Acesso em 28 jun. 2017.

SANTANA, Márcia de Alencar. **A experiência de planejamento regional no Brasil: o caso da Amazônia (1985-2003).** 2009. Teses (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SCHMITTER, Phillippe. **Reflexões sobre o conceito de Política.** In: BOBBIO, Norberto. Curso de introdução à Ciência Política. 2. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979. P. 31-39.

SECCI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções.** São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SILVA, Gilvan Gomes da. **Políticas de segurança pública: um olhar sobre a formação da agenda, das mudanças do padrão de policiamento e da manutenção do policiamento comunitário no Distrito Federal.** 2015. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Policamento comunitário: questões e práticas através do mundo.** São Paulo: Edusp, 2002.

SOCHER, Paulo Roberto. **Políticas Públicas voltadas para o cidadão como ator principal da esfera pública**. 2008. Dissertação (Mestrado). – Centro Universitário Franciscano – UNIFAE, 2008.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRS**, Porto Alegre, ano 8, nº16, p. 20-45, jul./dez., 2006. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5605>. Acesso em: 28 jun. 2017.

TUDE, João Martins (Org); FERRO, Daniel; SANTANA, Fabio Pablo de A. / **Políticas Públicas**. / João Martins Tude; Daniel Ferro; Fábio Pablo de A. Santana. — Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2010.

MARINI, Caio; FALCÃO-MARTINS, Humberto; VILHENA, Renata. **Governança em Ação** – volume 7. Publix editora, 2016.

MENEZES, Maria José. **Planejamento Governamental: um instrumento a serviço do poder**. 1979. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, 1979.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. Ricardo Avelar de Souza (Trad.). **Guia de políticas públicas gerenciando processos**. Brasília: ENAP, 2014.

YIN, Robert K. Daniel Grassi (Trad.). **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

### Parte 1 – Identificação do entrevistado

- 1) Nome do entrevistado
- 2) Cargo que exerceu
- 3) Tempo de atuação no cargo
- 4) Tempo e trajetória de atuação com o policiamento comunitário

### Parte 2 – Perguntas sobre o policiamento comunitário

- 1). Em qual governo desempenhou a função de alto comando?
- 2). Qual a importância do policiamento comunitário para a PMDF?
- 3). A implantação dos PCS estava alinhada ao planejamento estratégico da PMDF?
- 4). A PMDF estava estruturada (humano e material) para a implantação dos 300 PCS prometidos na campanha do então Governador Arruda?
- 5). Qual a participação dos gestores da PMDF no planejamento desta política pública de segurança? Nomeou comissão para planejar o que o governo pretendia para cumprimento de promessa de campanha? Havia um planejamento realizado por Oficiais da PMDF? Houve verificação de outras experiências em nível nacional?
- 6). Quais barreiras foram observadas no planejamento dos PCS na PMDF? Essa foi uma política de policiamento comunitário que na verdade se tornou um policiamento estático? O projeto da PMDF foi colocado em prática? Se não, por qual motivo?
- 7) Outro projeto foi utilizado? Quem eram os autores do outro projeto? Este foi colocado em prática? Descreva-o.
- 8). Quais pressões o GDF impôs para que os PCS fossem implementados? O Sr se negou a implantá-los? Por quais motivos?
- 9) Qual consequência sofrida por não concordar em implantar os PCS? O substituto implementou?
- 10) Quais foram as consequências imediatas na corporação quando da implantação dos PCS?
- 11). Houve treinamento dos policiais militares para o policiamento comunitário?

### Parte 3 – Perguntas sobre a ressonância estratégica

- 1). Na sua visão, os PCS eram uma necessidade para a população?
- 2). Como o senhor avalia o papel da mídia à época referente aos PCS?

**Obrigado!**

## **APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA**

### **Parte 1 – Identificação do entrevistado**

- 1) Nome do entrevistado
- 2) Cargo que exerceu
- 3) Tempo de atuação no cargo
- 4) Tempo e trajetória de atuação com o policiamento comunitário

### **Parte 2 – Perguntas sobre o policiamento comunitário**

- 16) Em qual governo foram implementados os PCS?
- 17) Participou de alguma comissão para planejamento de projeto para implantação de postos comunitários no DF? Quem a formou?
- 18) Se positivo, a comissão era formada por gestores e executores da corporação (diversos níveis hierárquicos)?
- 19) Qual o conteúdo do que foi projetado para o policiamento comunitário a ser desempenhado no DF? Descreva-o.
- 20) Este projeto era apenas para a participação da PMDF ou também para outros órgãos da segurança pública?
- 21) Houve inspiração do projeto em polícias de outros estados da federação e em outros países?
- 22) Quais barreiras foram observadas no planejamento dos PCS na PMDF? Que motivos podem ser atribuídos às dificuldades encontradas?
- 23) O projeto da PMDF foi colocado em prática? Se não, por qual motivo?
- 24) Outro projeto foi utilizado? Quem eram os autores do outro projeto? Este foi colocado em prática? Descreva-o.
- 25) Quais foram as consequências imediatas na corporação quando da implantação dos PCS?
- 26) Qual a importância do policiamento comunitário para a PMDF?
- 27) A implantação dos PCS estava alinhada ao planejamento estratégico da PMDF?
- 28) A PMDF estava estruturada (humano e material) para a implantação dos 300 PCS prometidos na campanha do então Governador Arruda?
- 29) Quais pressões o GDF impôs para que os PCS fossem implementados?
- 30) Houve treinamento dos policiais militares para o policiamento comunitário?

### **Parte 3 – Perguntas sobre a ressonância estratégica**

- 1) Na sua visão, os PCS como foram implementados eram uma necessidade para a população?
- 2) Como o senhor avalia o papel da mídia à época referente aos PCS?

**Obrigado!**

## APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA

### Parte 1 – Identificação do entrevistado

- 1) Nome do entrevistado
- 2) Cargo que exerceu
- 3) Tempo de atuação no cargo
- 4) Tempo e trajetória de atuação com o policiamento comunitário

### Parte 2 – Perguntas sobre o policiamento comunitário

- 1) Em qual governo foram implementados os PCS?
- 2) Determinou que alguma comissão para planejamento de projeto para implantação de postos comunitários no DF? Se negativo, ela já havia sido formada?
- 3) Se positivo, a comissão era formada por gestores e executores da corporação (diversos níveis hierárquicos)? Havia membros externos?
- 4) Qual o conteúdo do que foi projetado para o policiamento comunitário a ser desempenhado no DF? Descreva-o.
- 5) Este projeto era apenas para a participação da PMDF ou também para outros órgãos da segurança pública?
- 6) Houve inspiração do projeto em polícias de outros estados da federação e em outros países?
- 7) Quais barreiras foram observadas no planejamento dos PCS na PMDF? Que motivos podem ser atribuídos às dificuldades encontradas?
- 8) O projeto da PMDF foi colocado em prática? Se não, por qual motivo?
- 9) Outro projeto foi utilizado? Quem eram os autores do outro projeto? Este foi colocado em prática? Descreva-o.
- 10) Quais foram as consequências imediatas na corporação quando da implantação dos PCS?
- 11) Qual a importância do policiamento comunitário para a PMDF?
- 12) A implantação dos PCS estava alinhada ao planejamento estratégico da PMDF?
- 13) A PMDF estava estruturada (humano e material) para a implantação dos 300 PCS prometidos na campanha do então Governador Arruda?
- 14) Quais pressões o GDF impôs para que os PCS fossem implementados?
- 15) Houve treinamento dos policiais militares para o policiamento comunitário?

### Parte 3 – Perguntas sobre a ressonância estratégica

- 1) Na sua visão, os PCS como foram implementados eram uma necessidade para a população?
- 2) Como o senhor avalia o papel da mídia à época referente aos PCS?

**Obrigado!**

## APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Este documento visa solicitar sua participação e, se for o caso, de seu responsável, na Pesquisa: **DO PLANEJAMENTO E IMPLANTAÇÃO DOS POSTOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA NO DISTRITO FEDERAL**. Por intermédio deste Termo lhes são garantidos os seguintes direitos: (1) solicitar, a qualquer tempo, maiores esclarecimentos sobre esta Pesquisa; (2) sigilo absoluto sobre nomes, apelidos, datas de nascimento, local de trabalho, bem como quaisquer outras informações que possam levar à identificação pessoal; (3) ampla possibilidade de negar-se a responder a quaisquer questões ou a fornecer informações que julguem prejudiciais à sua integridade física, moral e social; (4) opção de solicitar que determinadas falas e/ou declarações não sejam incluídas em nenhum oficial, o que prontamente será atendido; (5) desistir, a qualquer tempo, de participar da Pesquisa.

“Declaro estar ciente das informações constantes neste ‘Termo de Consentimento Livre e Esclarecido’, e entender que serei resguardado pelo sigilo absoluto de meus dados pessoais e de minha participação na Pesquisa. Poderei pedir, a qualquer tempo, esclarecimentos sobre esta Pesquisa; recusar a dar informações que julgue prejudiciais a minha pessoa, solicitar a não inclusão em documentos de quaisquer informações que tenha fornecido e desistir, a qualquer momento, de participar da Pesquisa. Fico ciente também de que uma cópia deste termo permanecerá arquivada com o pesquisador do Programa de Pós-graduação em Administração Pública do IDP responsável por esta Pesquisa”.

Brasília - DF, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.

---

ASSINATURA

TEL: (\_\_\_\_) \_\_\_\_\_.

E-MAIL: \_\_\_\_\_.

## ANEXO C – Outras imagens de Postos Comunitários de Segurança no DF



**Figura 15:** Fonte: MDC/ Revista de Arquitetura e Urbanismo. Disponível em: <<https://mdc.arq.br/2009/01/28/postos-comunitarios-de-seguranca-distrito-federal/>>. Acesso em: 02 ago. 2017.



**Figura 16:** Fonte: MDC/ Revista de Arquitetura e Urbanismo. Disponível em: <<https://mdc.arq.br/2009/01/28/postos-comunitarios-de-seguranca-distrito-federal/>>. Acesso em: 02 ago. 2017.



**Figura 17:** Fonte: MDC/ Revista de Arquitetura e Urbanismo. Disponível em: <<https://mdc.arq.br/2009/01/28/postos-comunitarios-de-seguranca-distrito-federal/>>. Acesso em: 02 ago. 2017.



**Figura 18:** Fonte: MDC/ Revista de Arquitetura e Urbanismo. Disponível em: <https://mdc.arq.br/2009/01/28/postos-comunitarios-de-seguranca-distrito-federal/>. Acesso em: 02 ago. 2017.