

Reflexões sobre políticas públicas de segurança, sensibilidades e representações em espaços de participação social

Reflections on public security policies, sensitivities and representations in spaces of social participation

Michelle Babo¹

Karina de Paula¹

¹ Universidade Federal Fluminense, RJ, Brasil

Resumo

Este trabalho parte das discussões abordadas pelas autoras durante as pesquisas de mestrado de Babo (2021) e monografia de Paula (2019), com observações de campo sendo realizadas em lugares e tempos distintos. A afinidade apresentada no texto partiu de conversas com pesquisadores durante as reuniões do Grupo de Estudos e Pesquisas em Antropologia do Direito e das Moralidades (GEPADIM) e do Laboratório de Estudos sobre Conflito, Cidadania e Segurança Pública (LAESP), coordenados pela Prof^a. Dr^a. Lucía Eilbaum e pelo Prof. Dr. Lenin dos Santos Pires, respectivamente. Além de tais experiências, somou-se reflexões suscitadas pelo projeto O que pensam os policiais militares sobre reconfigurações territoriais, práticas ilegais e a segurança pública no RJ. As metodologias utilizadas foram as observações direta e participante (Malinowski, 1978; Becker, 1993) em reuniões dos Conselhos Comunitários de Segurança de municípios do Rio de Janeiro, constituindo uma estratégia metodológica que visa conhecer os atores presentes na execução de políticas públicas de segurança pública e ordenamento urbano. O objetivo principal fundamenta-se em compreender as relações e percepções estabelecidas entre as organizações de segurança e ordenamento público com a população em espaços de participação social. A partir da análise dos rituais e dos discursos, foi possível observar as sensibilidades que orientam as noções sobre o fazer segurança para esses atores. Nesse sentido, torna-se evidente que os agentes policiais possuem centralidade no discurso e na definição daquilo que é considerado Ordem Pública, bem como a legitimidade para atuar como Polícia (instituição militarizada e armada). Ficou evidente que a solução dos problemas, na maioria das vezes, consistia na defesa do aumento do policiamento – o pedido por polícia – e, em nenhum momento, foram mencionadas pessoas portando armas.

Palavras-chave: Conselho Comunitário de Segurança; Segurança Pública; Baixada Fluminense; Arma-mento; Polícia.

Abstract

This study results from the authors' discussions during BABO's master's thesis (2021) and PAULA's monograph (2019), with field observations conducted in different places and at distinct times. The affinity with the topic presented in the text came from conversations with researchers during meetings of the GEPADIM and LAESP research groups, coordinated by Prof. PhD Lucía Eilbaum and Prof. PhD Lenin dos Santos Pires, respectively. It was added to the reflections generated by the project "What military police officers think about territorial reconfigurations, illegal practices and public security in Rio de Janeiro". The methodology used was direct and participant observation (MALINOWSKI, 1978; BECKER, 1993) in meetings of the Community Security Councils in the municipalities of Rio de Janeiro, consisting as a methodological strategy to get to know the actors who implement public policies on public security and urban planning. The main objective is to get to know the relationships and perceptions established between public security and planning organizations and the population, in spaces of social participation. Through the analysis of rituals and discourses, it has been possible to observe the sensitivities that guide the concept of security of these actors. In this sense, it is clear that police officers are at the center of the discourse and definition of what is inherent to "public order" and the legitimacy of acting as police. We have noticed that most of the time, the solution to the problems was to defend the increase of policing. At no stage, however, was the possession of firearms mentioned.

Keywords: Community Security Council; Public Safety; Baixada Fluminense; Firearms; Police.

Introdução

Em 1999, no estado do Rio de Janeiro, como parte do processo de reforma das polícias, foram criados os Conselhos Comunitários de Segurança (CCS), cuja estratégia consistiu na reformulação do modelo de gestão das instituições de segurança pública, partindo da interação entre Sociedade Civil¹, Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) e Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ), e da construção conjunta de políticas públicas (Corrêa, 2010). Sua criação remonta à implementação de uma agenda de democratização da gestão do Estado², iniciada nos países ocidentais a partir dos anos 1970 e estabelecida no Brasil a partir da abertura democrática vivenciada na segunda metade dos anos 1980. Constituídos por Estado e governos, tais mecanismos de participação têm como pano de fundo a transformação dos padrões de desigualdades civis, políticas e sociais vivenciadas pela população, com vistas a construir novas formas de exercer a democracia (Moraes, 2013).

O instrumento que cria os CCS no estado do Rio de Janeiro é o mesmo que padroniza e estabelece metodologias de planejamento e coordenação das atividades de policiamento e ordenamento urbano. A partir da divisão territorial de Segurança Pública, as denominadas Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) foram organizadas. Tais divisões passaram a permitir a organização das áreas de abrangência territorial dos Batalhões de Polícia Militar (PMERJ) e a distribuição dessas áreas de atuação. Atualmente, existem 39 divisões de AISP, que abarcam os 92 municípios do estado³. Ainda, há locais onde mais de um CCS atua dentro de uma mesma área.

A AISP 5, área do 5º BPM, é composta por três CCS. Tomando a Basílica de Nossa Senhora da Candelária e a Av. Presidente Vargas como pontos de referência, o CCS Centro Antigo/Lapa abrange a área localizada à esquerda até o bairro de Santa Teresa; o CCS Zona Portuária, a área à direita e a região portuária, onde estão os bairros da Gamboa, Santo Cristo e parte do Morro da Providência e Morro do Pinto; por fim, o CCS Paquetá abrange a Ilha de Paquetá⁴.

Enquanto a AISP 5 dispõe de três conselhos, o CCS da AISP 20 abarca os municípios de Nova Iguaçu, Nilópolis e Mesquita, sendo este último município sede do 20º BPM, responsável pelas mesmas áreas mencionadas⁵. Tal configuração colabora para um dos argumentos centrais na defesa da criação do Conselho Municipal de Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania de Nova Iguaçu (CONSEG-NI), sendo justificado como uma forma para que os municípios pudessem dialogar sobre pautas específicas relacionadas à própria cidade.

¹ Conjunto de organizações e associações formadas por cidadãos que se mobilizam em torno de interesses comuns visando à promoção de direitos, melhorias sociais e participação na vida pública, tais como: associações de moradores, sindicatos de trabalhadores, cooperativas e organizações não governamentais (ONGs).

² O termo Estado será utilizado para referir-se à estrutura com personalidade jurídica e institucional, burocrática e racional. Enquanto estado será utilizado para se definir a uma área delimitada, geralmente definida por fronteiras políticas, onde um governo exerce autoridade e poder sobre a população e o território.

³ No âmbito das divisões territoriais, com o objetivo de promover a integração geográfica e aperfeiçoar a integração e planejamento operacional e tático das polícias estaduais, foi promulgado, o Decreto Estadual nº 41.930, de 25 de junho de 2009, criando as Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP) e as Circunscrições Integradas de Segurança Pública (CISP). Esse decreto é focado nas organizações e não possui efeito normativo para os CCS.

⁴ Em 2019, Karina iniciou seu campo de pesquisa sobre o Programa Centro Presente, participando e observando as dinâmicas e discursos dos CCS Centro/Lapa e CCS Zona Portuária.

⁵ Em 2019, Michelle começou seu campo de pesquisa sobre as Operações Segurança Presente em Nova Iguaçu no CCS da AISP 20 e no Conselho Municipal de Segurança de Nova Iguaçu.



O objetivo principal da inserção das autoras nesses espaços consiste em compreender as representações e práticas constituídas a partir das relações estabelecidas entre os representantes das instituições de segurança pública, da sociedade civil e de outras partes que participam desses espaços. Os encontros eram marcados pela apresentação de estatísticas sobre as atividades policiais, possíveis denúncias, apresentação de demandas e proposição de soluções para os problemas enfrentados ou mapeados pelos presentes. A partir desses espaços, concebidos para alargar o processo democrático através da participação social (Corrêa, 2010; Moraes, 2011), foi possível compreender as sensibilidades (Geertz, 2014) que envolvem a segurança pública em espaços de participação para esses atores.

As reflexões apresentadas neste trabalho partem das trocas estabelecidas com pesquisadores da Rede INCT-InEAC ao longo da jornada de pesquisa nos Grupos de Estudos e Pesquisas em Antropologia do Direito e das Moralidades (GEPADIM), coordenado pela Prof^a. Dr^a. Lucía Eilbaum, e no Laboratório de estudos sobre Conflito, Cidadania e Segurança Pública (LAESP/UFF), coordenado pelo Prof. Dr. Lenin dos Santos Pires. As inquietações e descobertas compartilhadas possibilitaram a elaboração de uma dissertação de mestrado no Programa de Pós-graduação em Justiça e Segurança da Universidade Federal Fluminense (Babo, 2021) e de uma monografia para conclusão da graduação no curso de em Segurança Pública (Paula, 2019), ambos no âmbito do Instituto de Estudos Comparados em Administração de Conflitos (InEAC/UFF).

Busca-se compreender como as sensibilidades e representações dos atores nesses espaços os levam a concluir que a solução para resolver as demandas apresentadas, que nem sempre são categorizadas pelos agentes policiais como “problemas de segurança”, relacionam-se com a ampliação das atividades policiais na localidade, o que foi sintetizado por Babo (2021) como “pedido por polícia”.

1. Reflexões sobre o fazer segurança pública nos espaços de participação

No estado do Rio de Janeiro, o ponto de contato entre população e os agentes de instituições que atuam na segurança pública e no ordenamento urbano são os Conselhos Comunitários de Segurança (CCS), não sendo a sua criação uma exclusividade do governo do estado. Assim, podem ser encontrados conselhos municipais com nomes e governanças distintos, porém com a mesma temática, tal como no município de Nova Iguaçu (Babo, 2021).

Nas reuniões desses conselhos, foi possível conhecer os discursos e as demandas dos atores em nível local — e, às vezes, particular — bem como os conflitos referentes àquela determinada microrregião geográfica. As reuniões dos CCS podem ser analisadas como ritos, com seus símbolos, roteiros e burocracias próprias (Moraes, 2011), além de pautas obrigatórias definidas por ato normativo interno, que regulamentam suas atribuições, estrutura e demais diretrizes⁶. Apesar das diferenças de local, contextos e vinculação institucional, o formato desses espaços de participação permanece o mesmo.

A posição dos atores na reunião — agentes públicos e presidente do CCS em destaque, na mesa ou no palco, e os populares em um espaço de plateia —, a apresentação de gráficos e números sobre ocorrências registradas nas delegacias da AISP, as estatísticas de segurança pública

⁶ Resolução SSP 781/2005 alterada pela Resolução SESEG 78/2007 e Resolução SESEG 547/2012.

e falas das autoridades sobre determinados assuntos locais, são características marcantes desse ambiente. Ao final, há a intervenção de populares, normalmente solicitando a atuação dos agentes e das organizações públicas quanto aos “problemas” de (in)segurança, violência e ordem pública percebidos no cotidiano, seguida de réplica das autoridades, caso haja alguma informação relevante.

A observação, dada a partir da nossa não representação institucional nesses espaços abertos ao público interessado em ouvir e acompanhar as discussões, consistiu em uma estratégia metodológica para conhecer os atores e interlocutores de pesquisa em seus contextos, o que nos situou como observadoras a partir de um *locus* privilegiado (Malinowski, 1978; Becker, 1994). Essa estratégia nos possibilitou observar as dinâmicas e os discursos acionados pelos atores que planejam, mobilizam e operacionalizam as políticas públicas de segurança pública e ordenamento urbano no Estado.

São evidenciadas, a seguir, as situações que levaram à reflexão sobre as demandas e representações no âmbito dessas organizações. Nesse contexto, o conflito entre as demandas da população e as atividades dos agentes públicos revelam hierarquias e sensibilidades que colaboram para a composição de um fazer do Estado voltado para a compreensão de que segurança pública e ordenamento urbano são sinônimos de aumento das atividades policiais e de policiamento.

1.1 Na AISP 5 – centro do Rio de Janeiro

Cheguei à reunião atrasada, ingressando na sala durante o discurso do representante do Batalhão da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), o último das organizações representadas no palco a falar. O integrante ressaltou que, naquela AISP, os índices criminais estavam melhores do que no ano anterior. Naquele momento, o batalhão da área se destacava entre os demais por ter atingido as metas, atribuindo os “índices no verde”⁷ às novas viaturas destinadas ao batalhão da área e ao Regime Adicional de Serviço (RAS)⁸, que “ajudam a aumentar o policiamento na rua”.

Como a Zona Portuária compreende uma das três áreas que dividem o centro do município, o presidente do CCS o interrompeu solicitando que, para a próxima reunião, fossem apresentados os índices de criminalidade daquela região, não os da AISP inteira.

Um senhor levantou-se da plateia e pediu a palavra. Ao receber o microfone, direcionou seu corpo esguio para o palco e engatou a falar, em tom de reclamação, que havia pessoas que circulavam pelo bairro perturbando o sossego dos moradores. Ele mencionou que elas caminhavam fazendo barulho e bagunça, incomodando os residentes, constituindo uma demanda que, em sua visão, precisava ser resolvida para que a situação fosse contida. O popular tomou um ar e continuou o discurso, solicitando que a Guarda Municipal do Rio de Janeiro passasse a realizar patrulhamento dentro do bairro, nas ruas onde há casas e não somente nas vias principais, dando ênfase a essa colocação. Ao final, obteve como resposta do representante da Guarda que o pedido seria encaminhado às patrulhas.

A situação descrita evidencia as estratégias adotadas pelos atores nos processos de fazer a participação social na área de segurança pública e ordenamento urbano. Ao re-

⁷ Expressão que denota índice abaixo da meta estabelecida para ocorrências naquela AISP. Em uma gradação de “verde” para “bom”, “amarelo” para “atenção” e “vermelho” para “crítico”.

⁸ Consiste em uma das modalidades em que policiais militares e civis trocam horas de folga por horas extra de trabalho. Apesar de ter caráter voluntário, interlocutores relatam que, em alguns batalhões, o cumprimento dessa carga horária é compulsório e a escala definida pelo comandante.



querer o redirecionamento do policiamento para dentro do bairro, o morador não só apresenta sua insatisfação, mas sugere ao agente público que considere a sua perspectiva de morador durante a tomada de decisão sobre como a política de segurança pública será concretizada no território.

A Zona Portuária da cidade, além do porto e de alguns pontos turísticos históricos, como a Pedra do Sal e a Praça Mauá, estabelece-se como local de moradia nos morros e nas áreas residenciais da região da Gamboa, Providência e Morro da Conceição, diferentemente da região central, onde se concentram os bancos, os escritórios e os prédios comerciais, como na Avenida Presidente Vargas; ou a vida noturna, como na Lapa. Essas discrepâncias ficam mais evidentes a partir das reivindicações para atender “problemas de segurança”. No CCS Centro Antigo/Lapa, eram típicas as reclamações sobre barulho, consumo de álcool e outras substâncias. A necessidade de medidas de controle sobre casas noturnas, bares e da população externa ao bairro, que causavam transtornos aos moradores, também era recorrente. Nesse conselho, as queixas sobre ambulantes, assaltos, falta de iluminação e a presença da população em situação de rua eram comuns, mas, acima de tudo, a falta de policiamento.

A relação do ator com o território opera como um elemento importante para a legitimação das demandas apresentadas durante as reuniões do CCS. Da mesma forma, a vinculação institucional estabelece *status*, conferindo autoridade ao argumento. Esses elementos operam diferenças e produzem assimetrias (DaMatta, 1986; Lima, 2010) entre os presentes, o que pode provocar pontos de tensão e conflitos interessantes para compreender os processos de participação social na segurança pública nos CCS. Não obstante, as resoluções dos problemas resultam em pedidos para o aumento do efetivo policial ou para uma melhor distribuição do efetivo, visando à ampliação da percepção de policiamento no território.

1.2 Na AISP 20 e em Nova Iguaçu

Em Nova Iguaçu, município situado na Baixada Fluminense, há dois conselhos na área de segurança pública: um vinculado ao Governo do Estado, o CCS da AISP 20, e outro integrado à Prefeitura, o CONSEG-NI. Em conversa para a pesquisa com o Sr. J., gestor público e principal interlocutor do CONSEG-NI, este explica que a criação do Conselho Municipal de Nova Iguaçu se deu por força de lei (Lei Municipal 4.703, de 7 de março de 2018) e se justifica em razão do CCS da AISP 20 recepcionar diretamente as demandas da população que ocupa a AISP, que abrange outros dois municípios, Nilópolis e Mesquita, além de Nova Iguaçu. Além disso, o CONSEG-NI teve como objetivo o funcionamento enquanto um espaço intermediário entre o governo municipal (prefeitura e seus órgãos) e a sociedade civil, com a propositura de políticas públicas a serem implementadas apenas no interior do território onde funciona o próprio CONSEG-NI, ou seja, somente no município de Nova Iguaçu.

Na reunião do CCS da AISP 20, que ocorreu no bairro de Tinguá, em Nova Iguaçu, notei que os pedidos e as falas dos participantes se encontravam voltados para prestação de serviços públicos básicos, como iluminação pública adequada no período noturno e nos pontos de ônibus, bem como transporte público com horário estendido para após às 21h. Todas as demandas foram acompanhadas por observações e comentários estigmatizantes (Goffman, 1963) sobre o uso e comercialização de drogas.

Os discursos consistiam em apresentar certas demandas com o argumento de “proteger” os trabalhadores que chegavam tarde em casa e para afastar “traficantes de drogas” (Foucault, 1996). As descrições dos demandantes direcionavam-se ao risco percebido em razão



dos supostos usuários destas substâncias em bares, ruas e em locais frequentados por famílias”. Os membros da mesa percebiam sempre a oportunidade de devolver a pergunta para a plateia, de maneira a transferir o que percebo como a “responsabilidade de manutenção da segurança” ou “manutenção da ordem” para a própria população, uma vez que o conselho é “comunitário”. Argumentavam que, por tal razão, a polícia não teria como trabalhar se a população não fizesse as respectivas denúncias, através dos registros de ocorrência, os policiais não poderiam atender às suas demandas. Após, frisavam que todos os componentes da mesa e seus respectivos homens estariam sempre à disposição da população.

Algumas reuniões do CONSEG-NI foram realizadas de forma remota em plataforma on-line, em junho de 2020, pois estávamos em pleno *lockdown* em razão do avanço da pandemia de covid-19. As medidas de isolamento social naquele período também levaram ao fechamento do calçadão de Nova Iguaçu – o maior espaço comercial do município – que passou a ter intensa fiscalização da Ordem Pública, resultando na apresentação da situação como um problema para debate na reunião do conselho.

Naquele momento, de acordo com o Sr. M., representante da Ordem Pública, que ora se apresenta como vinculado a uma subsecretaria, ora como serviço, informou que o município se encontrava na denominada “fase amarela” do Plano de Retomada⁹. Com várias pastas e papéis na mão, preocupava-se em falar sobre todos os números estatísticos possíveis a respeito do movimento no calçadão, adquiridos através dos dados oriundos da vigilância das câmeras instaladas no território¹⁰. Segundo o Sr. M., “sem números não somos nada” e “quando tiramos uma câmera, acabamos perdendo a veracidade da informação”.

Em seguida, outro membro colaborador do CONSEG-NI questionou a abertura das igrejas, deixando aparentar ser favorável à abertura das igrejas do segmento evangélico. Para ele, estas estariam administrativamente de acordo com o alvará de funcionamento no município e, por isso, deveriam ser consideradas em pé de igualdade com o comércio, pois possuem “personalidade jurídica”, ainda que não fossem contempladas como tal. Foi curioso perceber que, ao mesmo tempo em que o participante se preocupava com os cultos religiosos, por outro lado, pelo mesmo motivo que levaria as igrejas a abrirem suas portas (sua “personalidade jurídica” tal qual a de lojas do comércio local), ele se preocupava com a formação de aglomeração em função da reabertura nos demais tipos de comércio no município.

Em resposta, o Sr. M. fez uma reclamação que eu ainda assistiria por várias vezes naquelas reuniões: os representantes da Secretaria de Segurança Pública do município queixavam-se de que seus homens não possuem “poder de polícia” – tal qual uma organização militarizada –, ressaltando que gostariam que policiais do PROEIS¹¹ lotados no município, trabalhassem junto

⁹ O Plano de Retomada foi o processo de abertura gradual do comércio na chamada bandeira amarela, caso a ocupação de leitos fosse inferior a 80% e a incidência semanal de novos casos estivesse considerada estável (aumento máximo de 10%). A Retomada aconteceria em três etapas, com duração de duas semanas cada. Estas foram definidas considerando o risco e o tamanho de cada setor econômico. Quanto ao Plano de Retomada, as ações só avançariam se a incidência semanal de novos casos fosse decrescente. Caso o cenário para manutenção da bandeira amarela se alterasse, as medidas das bandeiras cinza e/ou vermelha deveriam ser imediatamente implementadas. Disponível em: [http://www.novaiguacu.rj.gov.br/covid-19/plano-de-retomada/#:~:text=O%20Plano%20de%20Retomada%20%C3%A9,2%20\(duas\)%20semanas%20cada](http://www.novaiguacu.rj.gov.br/covid-19/plano-de-retomada/#:~:text=O%20Plano%20de%20Retomada%20%C3%A9,2%20(duas)%20semanas%20cada). Acesso em: 1 nov. 2022.

¹⁰ Não ficou claro a que dados se referia, para mim, parecia tratar-se da análise das imagens oriundas das câmeras de segurança instaladas no local.

¹¹ O Programa Estadual de Integração na Segurança – Proeis é um convênio firmado em 2019 com a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, que garante um aumento no efetivo de policiais na cidade. A coordenação dos PMs é realizada pelo Município, de acordo com a necessidade das ações e a mancha criminal, que são as áreas de maior incidência de crime, apontada pelas autoridades de Segurança. Disponível em: <https://www.riodasostras.rj.gov.br/policiais-que-se-destacaram-no-proeis-rio-das-ostras-sao-homenageados/#:~:text=PROEIS%2D%20O%20Programa%20Estadual%20de,efetivo%20de%20policiais%20na%20Cidade>. Acesso em: 1 nov. 2022.

com “seus homens” da Ordem Pública, porque aqueles seriam “uma PM para o município” (Babo, 2021). Durante o período da pesquisa na Baixada Fluminense, houve atraso na realização do primeiro concurso para a Guarda Municipal de Nova Iguaçu, que estava para acontecer, pela suspensão do certame em função da pandemia de covid-19 e à alteração do projeto inicial, de autoria do prefeito, no qual uma das propostas consistia em seu armamento (Babo, 2021).

Os cargos em ambos os conselhos, à época da pesquisa, eram ocupados pelas mesmas pessoas, mas não necessariamente nas mesmas posições. Por exemplo, o presidente do CCS era vice-presidente do CONSEG-NI, e o presidente do CONSEG-NI, por sua vez, era secretário do CCS. Assim, os membros que mantêm alguma permanência nos Conselhos compartilham capitais simbólicos, sociais e culturais muito similares. Dessa forma, o Conselho Municipal parece se articular em grande medida a partir de relações pessoais, de bom trato e, inclusive, de amizade, ressaltando os vínculos pessoais mais do que os institucionais (Babo, 2021).

Ainda que, de certa forma, os temas discutidos no CCS e no CONSEG-NI estivessem relacionados a demandas de infraestrutura da cidade (como questões relacionadas a iluminação, lixo ou barulho), os discursos sempre traziam a reboque a ideia de que a solução consistia na ampliação ou melhoria da presença de “efetivo policial” na localidade. Outro fator relevante refere-se à utilização desses espaços como lugar de denúncia de crimes, onde as orientações sempre reforçavam o discurso sobre a importância de realizar o registro da ocorrência junto à Delegacia, para que a polícia tivesse conhecimento do evento e para que este pudesse figurar nos dados utilizados para tomada de decisão da distribuição do efetivo no território.

2. Interseções entre o poder de polícia e o poder da polícia no espaço público e o pedir por polícia

Ao Estado foi atribuída a responsabilidade de organização e controle social, por deter o monopólio legítimo do uso da força, no sentido weberiano, com a finalidade de assegurar a vida humana em sociedade. De acordo com o Código Civil¹², o Estado possui personalidade jurídica de direito público, com prerrogativas especiais, primazia do interesse público, e sua gestão é regulada pelos ramos do Direito Público, especialmente pelo Direito Administrativo.

Segundo Carvalho Filho (2013), o Direito Administrativo tem por “finalidade disciplinar as relações entre as diversas pessoas e órgãos do Estado, bem como, entre este e os administrados”, de maneira a desempenhar a função de garantir a supremacia do interesse público sobre o interesse privado. Essa atuação da Administração Pública está diretamente associada ao controle e regulação dos usos de espaços públicos, assim como à administração de conflitos e sociações (Simmel, 2011), gerados por dispositivos de precariedade e discricionariedade desses institutos, que nortearão a relação entre agentes públicos e população, criando espaços físicos e simbólicos para construção que produzem e reproduzem arbitrariedades, negociações, trocas, codificações e uma série de práticas e valores que redefinirão margens e fronteiras entre (i)legalidades, (in)formalidades e (i)legalismos. (Pires, 2010; Barbosa *et al.*, 2013; Silva, 2014).

No ano de 1965, ocorreu a promulgação da Emenda Constitucional nº 18, que estabeleceu a Reforma do Sistema Tributário à Constituição de 1946. Sendo uma lei anterior à Constituição de 1988, essa norma foi recepcionada pela nova Constituição, que que atribuiu à União

¹² Podemos encontrar o mencionado inserido no título II Das Pessoas Jurídicas, no Capítulo I Disposições Gerais, do art. 40 ao art. 52, do Código Civil Brasileiro.



a competência para legislar sobre normas gerais do Direito Tributário aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Sob esse prisma, a supracitada Emenda Constitucional foi recepcionada¹³ em forma de Lei Ordinária¹⁴ pela Constituição de 1988 e, nesse caso, ficou denominada como Código Tributário Nacional (CTN).

Segundo a definição do campo do Direito Público expressa no Código Tributário Nacional (considerado uma das principais legislações do Direito Administrativo), a autoridade pública pode e deve exercer o “poder de polícia”, que não se refere apenas à segurança pública, mas também pode ser aplicado à ordem pública e urbana de forma geral, dentre outros atos e fatos jurídicos.

Art. 78, CTN - Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

De acordo com a doutrina jurídica, o poder de polícia é “a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade” (Carvalho Filho, 2013, p. 77). Consiste em uma atividade exclusiva do Estado, entendido aqui como Administração Pública, limitar ou disciplinar o interesse, o direito, à liberdade de indivíduos ou grupos e regular a prática ou a não prática de um ato (para a prática; quem pratica algo, pratica um ato) ou fato (para a não prática; quem não pratica algo, deixa de gerar um fato) em nome do interesse público.

Deste modo, o “poder de polícia” concretiza-se de duas maneiras: mediante a criação de atos normativos, que estabelecem limitações às atividades administrativas do poder Executivo e Legislativo; e de forma repressiva, em casos de transgressão da norma — incluindo a ocupação sem autorização de propriedade pública — ou de forma preventiva.

Assim, de acordo com o princípio jurídico intitulado Princípio da Legalidade, a Administração Pública, materializada na atuação de seus representantes, só pode fazer o que está previsto em lei. Desta maneira, busca regular a ação individual dos sujeitos que a executam em nome da coletividade, como pode ser observado nos espaços institucionais de participação e controle social.

Sob outro aspecto, Medeiros (2018) apresenta a categoria Poder da Polícia para referir-se à legitimidade das arbitrariedades na atuação dos agentes de segurança pública, que é acionada por suas sensibilidades, representações e práticas. Segundo a autora:

“Este é advindo do status da polícia como um ente com poderes administrativos cuja finalidade é decidir sobre as regras do ponto de vista prático e limitar o exercício de direitos individuais em benefício da segurança e do interesse público. Tal poder estaria formalmente relacionado com a conciliação e negociação de conflitos, sendo os agentes públicos aqueles que na vida cotidiana deveriam colocar em prática técnicas e ferramentas do Estado para administrar a burocracia e manter a promoção de uma determinada ordem social.” (MEDEIROS, 2018, p.32)

¹³ Recepção é o fenômeno que ocorre quando a nova constituição aceita ou mantém a validade das normas infra-constitucionais anteriores.

¹⁴ São as leis típicas, ou as mais comuns, aprovadas pela maioria dos parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal presentes durante a votação.



Durante as pesquisas, notamos que, no sistema de crenças e representações, o corpo dos agentes de segurança pública e privada passa a ser composto por signos e símbolos, que os fazem ser reconhecido como mais ou menos “polícia”, tal como seus uniformes, armas e distintivos. Enquanto isso, suas organizações adquirem um *status* e compõem hierarquias que influenciam na atuação e na tomada de decisão dos operadores de nível de rua do serviço de segurança pública.

Nas reuniões dos conselhos, foi possível observar que as demandas que poderiam ser sanadas a partir de políticas sociais ou de infraestrutura, passam a acionar o pedido por mais polícia – seja ela qual for, desde que seja reconhecida nos territórios como tal. Nesse contexto, ser policial e portar uma arma estabelece não só a hierarquia entre agentes, mas certo prestígio e reconhecimento dos demais participantes.

Considerações finais

A partir desse espaço de ritualização da participação social e circulação de discursos (Moraes, 2011), foi possível analisar as sensibilidades jurídicas acionadas pelos atores (Geertz, 2014) que envolvem as noções que norteiam a prática de segurança pública, instigados a partir dos espaços de participação observados. São nessas reuniões que, por vezes, os agentes implementadores que atuam no mesmo território passam a se conhecer e a entender onde suas atividades interagem. Porém, essa interação nem sempre resulta em articulações institucionais mais profundas, ocorrendo, na maioria das vezes, uma sobreposição de serviços similares para o atendimento de demandas. Tais articulações institucionais, que vislumbram a implantação de políticas públicas e a implementação de serviços públicos, dependerão diretamente de uma decisão política e de sua operacionalização, sendo esta o resultado direto das deliberações dos agentes políticos, frequentemente acompanhadas de atos normativos formais.

Notou-se, em alguma medida, certo menosprezo à Guarda Municipal, percebida como uma instituição menor, ou menos “efetiva”, algo abordado por Viana (2019) ao etnografar o debate por porte de armas da Guarda Civil das cidades de Niterói e Rio de Janeiro. O autor demonstra como a busca pelo “respeito” da população está relacionada aos processos de militarização dessa instituição. No âmbito destes conselhos, percebemos que uma das noções que orientavam a hierarquização das instituições encontrava-se associada ao portar uma arma de fogo, signo que remete à legitimidade para atuar com o poder da polícia (Medeiros, 2018), ou seja, com a liberdade para agir de forma repressiva.

Apesar de os conselhos figurarem em localidades e âmbitos distintos, percebemos que demandas que poderiam ser atendidas por políticas sociais ou de infraestrutura acabam resultando em pedidos por mais policiamento. Da mesma forma, quando questionados acerca do aumento do efetivo, os agentes apresentam como resposta a necessidade de realizar o registro de ocorrência para que seja identificado com verossimilhança os locais onde há maior incidência de crimes. Assim, as soluções relacionam-se ao pedir por mais sujeitos e objetos que carreguem os signos e símbolos policiais (como uniformes e viaturas), o que gera a melhoria na sensação de segurança.

No território, a sobreposição de serviços de segurança e ordenamento público acarretam na construção de hierarquias que, nesse contexto, se apresentam para nós não a partir de quem tem poder de decisão sobre os serviços públicos, mas a partir de quem tem ou não uma arma de fogo, logo, quem tem ou não o poder bélico para o obrigar a fazer. Nessa perspectiva, evidencia as sensibilidades sobre como os problemas de segurança e suas formas de resolução são percebidos pelos participantes dos conselhos e por suas direções.



Referências Bibliográficas

BABO, Michelle. **“Segurança Pública” e “violência” em um município da Baixada Fluminense: sobre classificações e sentidos, a partir de uma experiência de participação social.** Dissertação (Mestrado em Justiça e Segurança) – Programa de Pós-graduação em Justiça e Segurança, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2021.

BARBOSA, Antonio Rafael; RENOLDI, Brígida.; VERÍSSIMO, Marcos (Org.). **(I)LEGAL: Etnografias em uma fronteira difusa.** Niterói: EdUFF, 2013.

BECKER, H. S. Problemas de interferência e prova na observação participante. *In: Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais.* São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

BRASIL, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União: seção 1.** Brasília, 27 out. 1966.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DAMATTA, Roberto. O que faz o Brasil, Brasil?. Rio de Janeiro: Rocco, 1986. SILVA, Gabriel Borges da. **“Quantos ainda vão morrer eu não sei”: o regime do arbítrio, curtição vida e morte em um lugar chamado de favela.** Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito. Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

SILVA, Gabriel Borges da. **Entre precariedades e os direitos que delas advém: uma etnografia do Mercado Popular da Uruguaiana.** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito. Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

CORRÊA, Roberta de Mello. Conselhos comunitários de segurança: dilemas e desafios para o exercício da cidadania na cidade do Rio de Janeiro. **Cadernos de Segurança Pública,** Instituto de Segurança Pública, ano 2, n. 1, p. 41-48, ago. 2010. Disponível em: <https://www.isprevista.rj.gov.br/Edicao2010.html>. Acesso em: 25 out. 2024.

EILBAUM, Lucía. **“O Bairro Fala”:** conflitos, moralidades e justiça no conurbano bonaerense. São Paulo: Hucitec, 2012.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970.** São Paulo: Edições Loyola, 1996.

GEERTZ, C. **Saber Local: novos ensaios em antropologia interpretativa.** Petrópolis: Editora Vozes, 2014.



LIMA, Roberto Kant de. Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do direito brasileiro em uma perspectiva comparada. **Anuário antropológico**, v. 35, n. 2, p. 25-51, 2010. Disponível em: <https://journals.openedition.org/aa/885>. Acesso em: 25 out. 2024.

MALINOWSKI, Bronislaw Kasper. **Argonautas do Pacífico ocidental: um relato do empreendimento e da aventura dos nativos nos arquipélagos da Nova Guiné melanésia**. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MEDEIROS, Flavia. **Linhas de investigação: uma etnografia das técnicas e moralidades numa divisão de homicídios da Polícia Civil do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Autografia, 2018.

MORAES, Luciane Patrício Braga de. **“Falar, ouvir e escutar”. Etnografia dos processos de produção de discursos e de circulação da palavra nos rituais de participação dos Conselhos Comunitários de Segurança**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

MORAES, Luciane Patrício Braga De. Participar é preciso: uma discussão sobre cidadania e participação social no campo da segurança pública. **Confluências | Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 15, n. 2, p. 179-217, 2013. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/confluencias/article/download/34443/19843/115541>. Acesso em: 25 out. 2024.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

PAULA, Karina de. **Programa centro presente: um olhar sobre as intersecções entre público e privado em serviços de segurança no centro da cidade do Rio de Janeiro**. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2019.

PIRES, Lenin dos Santos. **Arreglar não é pedir arrego - uma etnografia de processos de administração institucional de conflitos no âmbito da venda ambulante em Buenos Aires e Rio de Janeiro**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Antropologia. Universidade Federal Fluminense, 2010.

SIMMEL, Georg. O conflito como Sociação. **Revista Brasileira de Sociologia da Emoção**, v. 10, n. 30, p. 568-573, 2011. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/rbse/Index.html>. Acesso em: 25 out. 2024.

VIANA, Carlos Eduardo Pereira. **“Um tiro no pé?”: uma análise do processo de debate do armamento na Guarda Civil Municipal**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Antropologia., Universidade Federal Fluminense, 2019.



Michelle Babo

(michellebabo@id.uff.br)

Doutoranda em Sociologia e Direito pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGSD/UFF). Mestre em Justiça e Segurança pelo Programa de Pós-graduação em Justiça e Segurança da Universidade Federal Fluminense (PPGJS/UFF). Bacharel em Direito pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Pesquisadora vinculada ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia - Instituto de Estudos Comparados em Administração de Conflitos (INCT-InEAC) e ao Núcleo de Pesquisa em Psicoativos e Cultura (PsicoCult).

Karina de Paula

(kakau.nitrj@gmail.com)

Doutoranda e Mestre em Antropologia pelo Programa de Pós-graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense (UFF). Bacharel em Segurança Pública e Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Pesquisadora vinculada ao Laboratório de Estudos sobre Conflitos, Cidadania e Segurança Pública (LAESP) e ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia - Instituto de Estudos Comparados em Administração de Conflitos (INCT-InEAC).

Recebido: 30/04/2024

Aprovado: 15/10/2024

Editor responsável: Bianca Garcia

