



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Inês Santos Nogueira

**Conselhos Comunitários de Segurança: a violência em diálogo – políticas
governamentais e suas práticas**

Rio de Janeiro

2010

Inês Santos Nogueira

**Conselhos Comunitários de Segurança: a violência em diálogo – políticas
governamentais e suas práticas**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof^ª. Dra. Myrian Sepúlveda dos Santos

Co-orientador: Prof. Dr. João Trajano Sento-Sé

Rio de Janeiro

2010

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/CCSA

N778 Nogueira, Inês Santos.
Conselhos Comunitários de Segurança: a violência em diálogo - políticas governamentais e suas práticas / Inês Santos Nogueira. – 2010.
112 f.

Orientador: Myrian Sepúlveda dos Santos.

Co-orientador: João Trajano Sento-Sé.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Segurança pública – Teses. 2. Política públicas – Teses.
3. Democracia - Teses. I. Santos, Myrian Sepúlveda dos. II. Sento-Sé, João Trajano. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. IV. Título.

CDU 351.78

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte

Assinatura

Data

Inês Santos Nogueira

**Conselhos Comunitários de Segurança: a violência em diálogo – políticas
governamentais e suas práticas**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 10 de setembro de 2010.

Banca Examinadora:

Prof^ª. Dra. Myrian Sepúlveda dos Santos (Orientadora)
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UERJ

Prof. Dr. João Trajano Sento-Sé (Co-orientador)
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UERJ

Prof. Dr. Marcus Luiz Bretas da Fonseca
Instituto de Filosofia e Ciências Sociais - UFRJ

Prof. Dr. Jorge da Silva
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UERJ

Rio de Janeiro

2010

AGRADECIMENTOS

Com este trabalho cumpre-se mais uma importante etapa da minha formação acadêmica e intelectual, o que somente foi possível graças à um conjunto de esforços pessoais e coletivos. Os incentivos e críticas recebidos ao longo dessa jornada compõem o conjunto de colaborações em níveis e dimensões variadas tornaram possível a execução deste trabalho.

O apoio e compreensão dos familiares, particularmente dos meus pais, foram fundamentais nesta caminhada, tendo em vista as limitações e ausências em alguns momentos.

A Prof.^a Dr.^a Myrian Sepúlveda dos Santos, pela orientação e paciência. Agradeço pela competência, pelas contribuições e indicações que ofereceu.

Ao meu Co-orientador, Dr. João Trajano Sento-Sé, quem me colocou diante deste tema tão desafiador, meu agradecimento especial. Obrigada por ter abraçado o desafio de me orientar nesta dissertação. Agradeço pelos valiosos momentos de convívio e principalmente pela paciência.

Agradeço aos meus interlocutores, principalmente aos integrantes da diretoria do Conselho Comunitário do Méier, pessoas interessantes com as tive oportunidade de conversar. Suas valiosas contribuições permitiram-me refletir sobre esse tema e conceber esse trabalho. Devo um agradecimento especial a Edna Pinto Araújo, coordenadora geral dos Conselhos Comunitários de Segurança e ao Ten. Cel. Paulo Augusto de Souza Teixeira, diretor-presidente do Instituto de Segurança Pública. Aos agentes da polícia civil e militar, muito obrigada por ter compreendido a importância do trabalho acadêmico e terem concedido seu tempo para entrevistas e questionamentos.

Aos amigos que apoiaram e dividiram as angústias do processo de elaboração intelectual, mas que respondem com gestos generosos de compartilhamento e contribuição sem as quais este trabalho não seria possível. Em especial, Cíntia Guimarães, Thatianna de Sant'Anna, Cláudio Araújo de Souza e Silva e Aline Virgínio, minha amiga e companheira de todas as horas.

Gostaria de fazer um agradecimento especial às pessoas a quem eu tive contato nesta minha trajetória acadêmica: Prof. Dr. Marcos Bretas pela grande atenção dispensada ao meu tema e pelas importantes indicações sobre a literatura policial. Luciane Patrício (SENASP, Ministério da Justiça), pelas interessantes conversas e experiências trocadas sobre o tema. Lúcia Rebello pelas importantes colaborações metodológicas. Jorge França por partilhar sua vivência em conselhos.

Também faço um agradecimento muito especial ao Prof. Dr. Manoel Luiz Lima Salgado Guimarães (*in memoriam*) pela importante colaboração em minha formação. Obrigada por ter me ajudado a trilhar o caminho das Ciências Humanas. Agradeço por ter me ajudado analisar a importância de compreender as ansiedades humanas... Para sempre o meu amor e minha admiração!

A Diego Rebello, nem tenho palavras para agradecer tamanha paciência, companheirismo e apoio, sobretudo no momento da redação deste trabalho.

Finalmente, agradeço a Deus pela sua força divina e por ter me proporcionado o contato com todas essas pessoas maravilhosas. A todos, muito obrigada!

RESUMO

NOGUEIRA, Inês Santos. **Conselhos Comunitários de Segurança: a violência em diálogo – políticas governamentais e suas práticas.** 2010. 113 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

Os conselhos comunitários de segurança pública do Rio de Janeiro representam uma mudança institucional na área das políticas públicas de segurança. Trata-se de um canal de abertura que permite a participação no plano local, caracterizado pela busca da instauração de diferentes padrões de interação entre governo e sociedade em torno do tema segurança. Baseado nas recentes análises acerca da sociedade civil, em que esta vem sendo tratada cada vez mais como instância aproximada da esfera governamental. O trabalho propõe expor uma análise político-social do conselho comunitário do bairro Méier e suas adjacências, localizados na Zona Norte do Rio de Janeiro. Esta região é conhecida pelos contrastes sociais e elevados índices de violência, por concentrar, de uma só vez, um comércio próspero, grande número de habitantes e diversas comunidades carentes dominadas pelo tráfico de drogas e de armas. A experiência deste conselho permite conhecer que a consolidação desta arena depende não só da presença de organizações e representantes sociais aptos a reivindicar múltiplos interesses, mas também do comprometimento do governo em reconhecer essas arenas como canais privilegiados na relação entre poder público e sociedade. O conselho caracteriza-se como uma ferramenta inovadora à medida que trata de um tema conflituoso como a segurança pública. Esta arena permite a aproximação entre comunidade e instituições historicamente fechadas como as polícias militar e civil. O exercício dos conselhos comunitários de segurança pública pode colaborar para o aprofundamento de uma democracia brasileira mais participativa e de um Estado mais poroso, na medida em que aposta no envolvimento de uma sociedade civil mais organizada e atuante, de um Poder Executivo e órgãos governamentais mais dispostos ao diálogo.

Palavras-chave: Segurança pública. Conselhos comunitários. Políticas públicas. Democracia participativa.

ABSTRACT

NOGUEIRA, Inês Santos. Community Safety Councils: violence in dialogue – government policies and their practices. 2010. 113 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

The community councils of public security in Rio de Janeiro represent an institutional change in the area of public safety policies. This is an open channel that allows the participation at the local level, characterized by the pursuit of the establishment of different patterns of interaction between government and society around the theme of security. Based on the recent analysis of civil society, in which it is being treated increasingly as approximate instance of government. The paper proposes an analysis exposing political and social community council Meier neighborhood and its environs, located in the northern zone of Rio de Janeiro. This region is known for social contrasts and high levels of violence, by concentrating, at once, a prosperous trade, large numbers of people and various disadvantaged communities dominated by drug trafficking and weapons. The experience of this council will be known that the consolidation of this arena depends not only on the presence of social organizations and representatives are able to claim multiple interests, but also the commitment of the government to recognize these arenas as privileged channels in the relationship between government and society. The board is characterized as an innovative tool as it is a contentious issue as public safety. This arena allows closer ties between community and institutions historically closed as the military and civil police. The exercise of the community councils of public safety can contribute to furthering a more participatory democracy in Brazil and a more porous state, as it bets on the involvement of civil society a more organized and active, an Executive Branch and government agencies more willing to dialogue.

Keywords: Public safety. Community councils. Public policy. Participatory democracy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 SOCIEDADE CIVIL: ENTRE O POLÍTICO E O ESTATAL	14
1.1 Renascimento contemporâneo do conceito de sociedade civil	14
1.2 Articulação do Estado com as esferas não estatais	21
1.3 A cidadania no Brasil e a lenta marcha em direção à consolidação dos direitos	23
1.4 Participação: revisão do conceito de políticas públicas	26
2 REFORMAS NO ESTADO E NOVOS DESENHOS PARTICIPATIVOS	30
2.1 Reformas no Estado: novos significados para a democracia	30
2.2 Instalação de novos espaços de participação	31
2.3 Ampliação da participação no formato dos conselhos	36
2.4 Conselhos de Políticas Públicas: expansão das arenas participativas	37
3 RIO DE JANEIRO: LIMITES E POSSIBILIDADES DOS NOVOS DESENHOS PARTICIPATIVOS	42
3.1 O Estado que se tem, a polícia que se deseja: modelo e cultura institucional	42
3.2 Conselhos Comunitário de Segurança: sua proliferação	46
3.3 Criação dos Conselhos Comunitários de Segurança no Rio de Janeiro	48
3.4 Policciamento comunitário: abertura em nível local e suas possibilidades	54
3.5 Conselhos Comunitários de Segurança: suas características	59
3.6 Instituições policiais: entre novidades e desafios da experiência participativa	65
4 CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA DA 3ª AISP	68
4.1 Quadro geral da 3ª AISP: características da localidade	68
4.2 Criação do Conselho Comunitário de Segurança Pública da 3ª AISP	73
4.3 Desenvolvimento e rotina do conselho	80
4.4 O perfil dos participantes	85
4.5 Perfil dos conselheiros	91
4.6 Polícia: novos e velhos desafios na abertura do modelo participativo	99
CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
REFERÊNCIAS	112
ANEXO – Questionário de pesquisa se campo	116

INTRODUÇÃO

Este trabalho explora as novas formas de participação da sociedade civil que se desenvolveram de maneira mais abrangente na década de 1990, no Brasil, suas influências para o aprimoramento democrático e se estas representam mudanças efetivas nas instituições tradicionais. Nesta década, percebe-se uma inflexão na ação política dos países em desenvolvimento, guiados em grande medida por órgãos internacionais, em que a participação da sociedade civil deixa de ser vista como um empecilho ao processo de decisão e passa a fazer parte do processo de governabilidade.

Durante o processo de redemocratização, e principalmente após a promulgação da Constituição de 1988, algumas mudanças começaram a se consolidar. A partir deste período, surgiu uma gama de espaços em que aumentava a participação da sociedade nos processos decisórios de políticas públicas. A Carta Magna apontava um caminho descentralizador para a administração pública e a criação de novos arranjos de participação popular. A proposta era transferir para as esferas Estaduais e Municipais a responsabilidade de prover infra-estrutura, serviços sociais e ampliar a participação na formulação destas políticas.

Neste cenário de reformas, a sociedade civil passa a ter maior participação na aquisição dos direitos sociais e no direcionamento das políticas públicas. Ao contrário do período autoritário, em que a sociedade civil procurava caminhos de combate ao regime através de mobilizações que centralizassem os direitos políticos e civis, o período pós-consolidação da “Constituição Cidadã” deslocou seus movimentos organizados em direção a programas sociais institucionalizados. Portanto, a Constituição da Nova República representou um marco legal da própria redemocratização do Estado diante do restabelecimento de diversos procedimentos democráticos formais.

Desde então, diversos programas participativos vem sendo implementados em todo o país. Fóruns temáticos, orçamentos participativos e conselhos, em níveis federais, estaduais e municipais. Nestes espaços, se amplia o processo de debate de políticas com o objetivo de conferir aos segmentos interessados o envolvimento nas decisões que irão afetar diretamente suas vidas. Eles representam, ainda, um novo tipo de relação que vem se estabelecendo entre poder público e sociedade.

Contudo, apesar de serem criados como espaço públicos que ampliam a participação política dos cidadãos, estas experiências também pode revelar alguns limites com respeito a capacidade dos atores sociais estabelecerem uma relação mais simétrica com o Estado.

Apesar da ampliação destes espaços terem sido marcados pela Constituição de 1988, suas competências e impactos ainda são pouco conhecidos. Debruçar-se sobre essas novas experiências é fundamental para conhecer os rumos da democracia no Brasil. Para compreensão de como estes espaços tem dado estímulos à participação, este trabalho visa o estudo dos Conselhos Gestores, especificamente os Conselhos Comunitários de Segurança Pública, a partir do estudo de caso de algumas localidades na cidade do Rio de Janeiro.

O Conselho Comunitário de Segurança Pública ainda é um fenômeno pouco conhecido nas Ciências Sociais. A escolha pelos Conselhos de Segurança se deu em função da importância da área nas políticas públicas, abrangência de suas funções normativas e deliberativas. O esforço em explorar este tipo de conselho tem como objetivo desvendar as variáveis que explicam a sua influência que contribuem para a formação de distintos padrões de participação política.

A metodologia a ser utilizada é uma pesquisa de natureza qualitativa, de caráter exploratório, que tem como fonte de dados a pesquisa de campo e a pesquisa bibliográfica/documental. A opção por uma pesquisa exploratória se dá pelo fato de se tratar de um tema ainda pouco estudado e esta pesquisa permitiria uma aproximação com o tema bem como conhecer os fenômenos e fatos a este relacionados.

Na pesquisa de campo pretendeu-se realizar a observação direta do Conselho Comunitário de Segurança da 3ªAISP, além de entrevista semi-estruturadas, com organizadores, policiais, conselheiros, autoridades políticas, bem como os representantes da comunidade que participam deste espaço.

Como o controle da violência representa objeto de interesse para grande parte da população, é necessário termos alguns dados estatísticos, como perfil dos conselheiros e participantes, o número de diferentes tipos de crimes e como este espaço foi apropriado pelas diferentes localidades desde a sua implantação.

A hipótese inicial lançada na realização do projeto é a seguinte: 1º) a participação política dos conselhos é limitada e diferenciada – no que diz respeito ao poder deliberativo e 2º) o conselho facilita o acesso à algumas instituições públicas, o que significa que aumente a “porosidade” do Estado através do atendimento de algumas demandas sem o excesso de burocracia exigida pelas vias tradicionais.

Algumas questões se fazem presentes nesta investigação, a saber: 1) a participação nesses espaços institucionalizados tem contribuído para uma nova forma de democracia? 2) qual é o grau de interesse representados e se estes correspondem a abrangência dos interesses sociais 3) quais são as possibilidades dos representantes da sociedade influenciarem

efetivamente na constituição das pautas de deliberação e 4) os temas discutidos e as suas conclusões realmente chegam aos policiais que estão em contato mais próximo com a criminalidade?

Desta forma, o objetivo geral é a análise da difusão da proposta conselhistas no que tange as políticas públicas de segurança e a democratização desses espaços, tendo em vista a participação política dos diferentes segmentos nas decisões e nas proposições. Isto foi feito através do acompanhamento do conselho da 3ª AISP, buscando, desta forma, apresentar como estes espaços se organizam tendo demandas de políticas de segurança bastante específicas e se em todos os casos existem a ampliação do processo democrático.

A dissertação foi estruturada em quatro capítulos. No primeiro, o trabalho procurará lançar um panorama sobre as diferentes perspectivas que o conceito de participação adquire nas principais teorias democráticas. Será feito um levantamento das teorias clássicas, percorrendo autores como Adan Seligman e Cohen e Arato, que ressaltam a importância dos cidadãos na esfera pública como forma de desenvolver a responsabilidade social e a fiscalização da política.

Ainda neste capítulo serão exploradas algumas teorias que abordam a democracia contemporânea com o conceito de participação dentro das algumas possibilidades e limites. Autores como Adam Seligman, Jean Cohen e Andrew Arato apontam que mesmo com a natureza contraditória e heterogênea da sociedade civil, é possível, em algumas democracias liberais, construir espaços de participação entre Estado e sociedade e ampliar de forma mais horizontal algumas decisões da esfera pública.

Desta forma, o primeiro capítulo, pretenderá apresentar alguns fatores que influenciam no processo participativo. Além das múltiplas perspectivas e interesses dos indivíduos, contextos e demandas distintas, fazem com que as motivações da sociedade não possam ser vista por uma única perspectiva teórica.

Já no capítulo dois, serão apresentadas as mudanças ocorridas no contexto de Reformas do Estado em países em desenvolvimento a partir da década de 1970, em que temáticas como a governabilidades foram assunto de pauta. Já ao longo da década de 1990, temáticas como a participação popular como uma forma dos governos melhorarem a sua atuação foi introduzida ao debates de reforma democrática. No entanto, é preciso considerar que este momento de introdução da participação da sociedade civil associada a governabilidade, foi associado a um período de escassez de recursos públicos e o aumento da preocupação referente a segurança pública no Rio de Janeiro.

Neste capítulo foi necessário mostrar que, ao longo da década de 1990, se consolidou a noção de que a participação civil, através de espaços institucionalizados, era indispensável para a execução mais eficiente das políticas públicas. Este foi um período de inovação no campo dos movimentos sociais que lutaram pela descentralização administrativa. Porém, o que torna-se evidente é que, embora a implementação destes campos de atuação tenham possibilitado a ampliação da participação da sociedade civil da formulação de algumas políticas públicas, estes esbarram em alguns limites e graus de potencialidade em suas atuações.

O capítulo três será dedicado à discussão da proposta “conselhistas” e sua dinâmica de funcionamento como novos espaços de deliberação. Será apresentado a história política dos conselhos e seus significados atuais nas cidades brasileiras. Uma breve comparação entre os conselhos que se debruçam sobre outras políticas públicas, como educação e saúde, por exemplo, se faz necessário com o objetivo de investigar se possuem o mesmo potencial de organização e capacidade deliberativa que os Conselhos Comunitários de Segurança.

O capítulo quatro pretende analisar através de um estudo de caso, a atuação e a influência política do Conselho Comunitário de Segurança da 3ª AISP, que tem como principal anfitrião das suas reuniões o 3º Batalhão da Polícia Militar, localizada no bairro Méier, no Rio de Janeiro. A escolha deste conselho se deu pelos diversos contrastes presentes nesta localidade. Esta região é conhecida pelos contrastes sociais e elevados índices de violência, por concentrar, de uma só vez, um comércio próspero, grande número de habitantes e diversas comunidades carentes dominadas pelo tráfico de drogas e de armas. Para conhecer de forma objetiva o perfil dos participantes do conselho foi apresentado o contexto socioeconômico dos frequentadores através de aplicações de questionários e entrevistas semi-estruturadas. Desta forma, foi possível analisar de que forma alguns atores lidam com esta recente experiência de manter um contato mais próximo com as instituições do Estado.

Nesta parte do trabalho, se fará necessário tratar da trajetória de criação dos conselhos, o que também inclui esclarecer o seu desenho institucional e das composições que regulam estes espaços. Além disso, é fundamental evidenciar o perfil dos conselheiros, tendo em vista a posse de recursos socioeconômicos e sua atuação política. Outro ponto a ser destacado seria a verificação de em que medida os conselhos comunitários influenciam na atuação da polícia como instituição e se os resultados dos conselhos e as demandas locais chegam até ao efetivo de policiais que possuem um contato mais direto com o crime e a violência.

Por fim, nesta última parte, será apresentada a capacidade de processo decisório dos Conselhos Comunitário de Segurança, no que diz respeito a influência dos atores em debate, tanto nas proposições quanto nas deliberações – os temas dominantes na pauta das reuniões e as suas respectivas decisões.

Uma síntese dos resultados obtidos na pesquisa empírica será apresentada em uma guisa de conclusão. Os principais fatores que influenciam a ação política dos segmentos do conselho serão apontados. Será verificada também a trajetória de criação, cultura política e desenho institucional dos conselhos.

Desta forma o trabalho pretenderá mostrar que apesar da proposta de ampliar o processo de atuação democrática, são muitos os limites destes espaços, principalmente no que tange a representatividade dos atores sociais que compõem os conselhos e a dificuldade destas informações chegarem às patentes mais baixas da polícia. Contudo, é inegável observar que a criação destes espaços representa uma grande potencialidade para a democratização das relações entre o Poder Público e a sociedade civil organizada.

A implementação de espaços institucionalizados de participação sem dúvida, é um fruto de uma lenta sensibilização tanto das instituições como da sociedade nos últimos trinta anos. Estas mudanças tanto possibilitam que haja, de certo modo, aberturas nas instâncias decisórias como visam ampliar e modificar suas agendas políticas. Neste sentido, pela ampliação de instâncias representativas públicas de ordem local, se abre oportunidades dos cidadãos discutirem e negociarem as regras que envolvem o processo decisório, o que possibilitar o fortalecimento democrático.

1 SOCIEDADE CIVIL: ENTRE O POLÍTICO E O ESTATAL

1.1 Renascimento contemporâneo do conceito de Sociedade Civil

Nas últimas décadas o termo sociedade civil tem sido usado de maneira constante. Tem sido usado como uma espécie de *slogan* por políticos e pensadores tanto da “esquerda” quanto da “direita” para fazer avançar a agenda política (SELIGMAN, 2002, p. 13).

Em muitos casos, o termo sociedade civil é entendido como uma força que consegue neutralizar muitos dos poderes do Estado através da ação de associações. Porém, Seligman afirma que, muitos se negam a reconhecer que as associações são baseadas em princípios de adesão e participação que, de uma forma ou de outra, precisam contar com um modelo institucional que deve ser reconhecido pelo aparelho legal e coercitivo do Estado.

Em certa medida, os usos deste termo estão enraizados no próprio conceito de sociedade civil. A ideia moderna de sociedade civil surgiu no século XVIII como forma de superar a tensão entre o público inserido ainda de forma recente na esfera privada. Na verdade, o que estava no cerne das tentativas de articular uma noção de sociedade civil neste período, e desde então, tem sido a “problemática relação entre público e privado, ética pública e interesses individuais e paixões individuais e preocupações coletivas” (*Op. cit.*, p. 14). O que incisivamente se coloca como questão para a noção de sociedade civil era, e ainda é, a maneira como os interesses individuais poderiam ser perseguidos na área social, e, além disso, como deve-se trabalhar com a questão de “bem social” dentro da esfera privada. Para Seligman, em princípio, o que constitui a sociedade civil seria certo senso de público comum, a existência de um conjunto de cidadãos livres que compartilham interesses semelhantes.

A ideia de sociedade civil como ideal normativo surgiu no século XVII e XVIII, como resultado de uma crise de alguns paradigmas na ordem social. Princípios como direito divino, dogmas religiosos e algumas normas de comportamento, que proporcionavam o sentimento de pertencimento coletivo durante muito tempo, passaram a ser questionadas. Por volta do século XVIII, as pessoas passaram a se voltar cada vez mais em direção às relações privadas.

A imagem da sociedade civil como um modelo para conceber o funcionamento da ordem social surgiu de dentro da reorientação do pensamento social nos séculos XVII e XVIII. Representou uma discussão crítica das fontes morais, com o objetivo de enquadrar os interesses emergentes, cada vez mais autônomos e individuais, à visão de bem público.

Para Seligman, o trabalho que melhor representa a reorientação do pensamento social do início da era moderna e a base da tradição dos direitos individuais, foi a obra de John Locke. Para ele, sociedade civil é um conjunto de associações políticas instituídas pelos homens a partir do momento que eles “deixam o ‘estado de natureza’ para entrar em uma comunidade”. Sociedade política ou civil, para John Locke, seria uma arena onde as “inconveniências” e insuficiências do estado de natureza são corrigidas através de um contrato de mutualidade e consentimento (Op.cit., p. 15).

Sem entrar de maneira muito profunda na análise de John Locke, que se encontra no *Segundo Tratado Sobre o Governo* (1690), pode-se dizer que a importância central de seu argumento está no estatuto ontológico dos direitos e privilégios da sociedade civil. O estatuto normativo da sociedade civil, para Locke, gira em torno do estado de natureza, que seria o “estado em que todos os homens vivem em perfeita liberdade, sem pedir licença ou agir em função da vontade de qualquer outro homem”. Locke, no entanto, deixa claro o próprio limite da liberdade, bem como as fontes dessa liberdade, que estão enraizadas em um conjunto de pressupostos teológicos de matriz cristã.

Locke não postulou uma realidade histórica da igualdade e liberdade como as bases da sociedade civil. Não foi dada qualquer evidência empírica em sua análise. Ele postula uma ética, semelhante ao ideal cristão, que não precisa ter qualquer relação com a realidade histórica. A preocupação de Locke era encontrar um ponto que pudesse explicar as diferenças de *status* e propriedades na sociedade, onde a integridade moral e a autonomia dos atores sociais pudessem ser validadas e, por isso, poderia servir como bases para uma nova visão de ordem social.

Com John Locke o conceito de sociedade civil foi desenvolvido em uma tentativa de racionalizar a necessidade dos indivíduos se organizarem coletivamente, mas, em meados do século XVIII, o balanço conjuntural da ordem social tornou-se mais problemática. Em grande medida, a ideia de desenvolvimento da sociedade civil tornou-se uma tentativa de encontrar sentido na vida social. Cada vez mais as oposições entre o individual e o social, o privado e o público, egoísmo e altruísmo, bem como uma vida regida entre razões e paixões, tornou-se os fatores constitutivos das sociedades no mundo moderno.

Segundo Seligman, a partir do século XVIII até o século XIX, o motivo de grande preocupação para a maior parte dos pensadores sociais como Davis Hume e Immanuel Kant, por exemplo, foi a possibilidade de postular uma visão unificada da ordem social e, ao mesmo

tempo, reconhecer a autonomia jurídica, moral e econômica das partes que a compõe.¹ O desafio posto por Hume foi pensar a sociedade civil fora de uma tradição que a via como um modelo de ética e razão. Ele desconstruiu a unidade da razão e fez um ataque direto à tradição do “sentimento moral” e “benevolência universal” em que a ideia de sociedade civil estava baseada. Para Hume, o “universal” não era nada além de uma lógica entre o “bem individual” e o “bem público”, influenciado por interesses privados. O papel da razão nesta ideia de sociedade foi fixado de forma que permite o indivíduo determinar seu próprio benefício, como se estivesse seguindo regras universalmente aplicáveis. Em si mesmo, a razão não teria outro papel, e certamente, nenhuma validade moral autônoma. Essa regra organizaria três aspectos fundamentais para o funcionamento da sociedade: a estabilidade das posses, consentimentos e confiança entre os grupos associados (*Op.cit.*, p. 20-21).

Além disso, Hume também percebeu que a “justiça”, bem como as regras que regem o intercâmbio de bens na estrutura da sociedade civil, é regida pelas convenções humanas. Portanto, não seria o interesse público ou o sentimento de benevolência que nos levaria a seguir as regras da justiça. Não é apenas o sentimento moral que faz com que a sociedade siga estas regras. O senso de justiça seria historicamente construído de formas diferentes nas sociedades e está, portanto, divorciado da razão.

Com Kant, porém, o problema da relação entre o particular/individual e o universal/social e, com isso, o modo de representar a vida social, que eram inerentes à tradição da ideia de sociedade civil, assumem outro rigor. Ele uniu estas ideias com o trabalho progressivo de uma razão universal através da qual os direitos individuais (a liberdade e igualdade política) foram articulados. O direito seria assegurado através da obediência do sujeito autônomo em seguir os ditames de uma razão que, em sua universalidade, permite com que faça a distinção entre público e privado. A qualidade de cada indivíduo em si gera, por meio de uma razão universal, o funcionamento da lei (*Op.cit.*, p. 22).

Em Kant, a prática mais concreta da razão foi realizada na comunidade jurídica dos cidadãos e, como tal, representa o “coroamento” da liberdade humana no mundo moderno. Razão e igualdade foram, neste sentido, unidos à ordem social e política. Segundo Seligman, com Kant, uma visão mais rigorosa da diferenciação social começou a se desenvolver. O Estado não é mais visto somente através da relação “contratual” com a sociedade civil. O debate e a crítica passaram a ser vista como parte da sociedade civil, esta se coloca como parte distinta do Estado (*Op.cit.*, p. 23).

¹ Ver: David Hume. *A Treatise on Human Nature*. New York: Macmillan, 1948. Immanuel Kant. *Idea for a Universal History from a Cosmopolitan Point a View* (1784). New York: Bobbs-Merril, 1963.

No entanto, o autor afirma que as premissas dos pensadores deste período, baseadas na congruência entre sentimento e razão, duraram um curto período de tempo. Para Seligman, sua sombra deste pensamento, de certa forma, manteve-se constante no pensamento social durante boa parte do século XX. Entre os liberais, a liberdade econômica, o individualismo e a autonomia, que serviu como uma das bases da ideia de sociedade civil, mantiveram-se como premissas fundamentais da vida política (*Op.cit.*, p. 28).

O conceito contemporâneo de sociedade civil caracteriza-se pelos questionamentos que nortearam a vida social a partir do pós-guerra. Os teóricos contemporâneos - longe de enxergar a sociedade civil como uma esfera de neutralidade - percebem que esta faz parte do jogo político, principalmente em países democráticos. Segundo Reis, a compreensão das recentes alterações no modo de interação entre Estado e sociedade civil tem colocado sob novas bases a tarefa teórica de interpretar as relações entre autoridade pública e solidariedade social (REIS, 2004, p. 45).

Durante boa parte do século XX, a discussão a respeito da sociedade civil não teve lugar para muitos consensos. Desde meados do século XIX novas realidades ligadas aos movimentos de trabalhadores, sindicatos e partidos criaram uma espécie de vetor de associativismo em que o próprio Estado se tornava o ator na construção de políticas de bem-estar social. Já nas décadas de 70 e 80 do século XX, segundo Cohen e Arato, estaríamos vivenciando uma nova maneira de correlação de forças entre Estado e sociedade civil, uma situação de incerteza e busca de equilíbrio. O ressurgimento deste conceito, porém, não foi apenas teórico, mas sim profundamente calcado em transformações sociais e políticas. Em seu aspecto geral, a ênfase recai no processo de surgimento de organizações da sociedade contra estados autoritários tanto no Leste Europeu quanto na América Latina, mas também na contestação ao excesso de intervenção no Estado de bem-estar nos países democráticos da Europa Ocidental.

No Leste Europeu, o que estava em jogo era a contestação às ditaduras dos partidos comunistas. O termo sociedade civil era utilizado pelos dissidentes para falar contra a hegemonia soviética e o totalitarismo e em favor do pluralismo e de uma maior autonomia social. Tinha-se uma idéia de uma “revolução auto-militante” capaz de reformular o sistema social a partir das massas, através de uma sociedade civil mobilizada e organizada, fora do aparelho estatal (COHEN; ARATO, 1992, p. 29-36).

Já na América Latina, o renascimento da sociedade civil se formou a partir da oposição às ditaduras que se espalhavam por quase todos os países, nas décadas de 60 e 70. A sociedade civil exerceu um papel importante não somente na resistência ao autoritarismo, mas

também no processo de democratização que se instaurou na década de 80. O surgimento de mecanismos que possibilitam a maior participação no processo participativo no âmbito da América Latina e, no caso específico brasileiro, está diretamente ligado ao contexto político (*Op.cit.*, p. 48-58).

Cohen e Arato, em *Civil Society and Political Theory*, apontam como o conceito se adequou à realidade do ocidente democrático. Utilizando os exemplos do Oeste Europeu, mais precisamente os casos da França e da Alemanha, os autores analisam a nova formação do conceito de sociedade civil no contexto de fortalecimento das políticas democráticas. Na França, a esquerda mais radical fez uma crítica contundente à substituição dos laços sociais por relações estatizadas presentes em regimes totalitários. O debate estava marcado pela centralização e crescimento do Estado de bem-estar francês. Questionava-se qual seria o *locus* do Estado no processo de democratização. Para aqueles que pensavam a sociedade civil em oposição não só ao Estado, mas também à economia de mercado, o capitalismo tinha se tornado uma esfera totalitária, uma vez que as relações econômicas faziam parte de todas as esferas sociais (*Op.cit.*, p. 36-42).

Na Alemanha, porém, surgiu uma crítica neoconservadora contra o “estatismo social”. Devido à crise do Estado de bem-estar na década de 70, passou-se a duvidar da eficácia de alguns programas de políticas públicas e da legitimidade da intervenção do Estado. Nesta perspectiva, a liberdade da sociedade civil foi identificada à liberdade de mercado, ou seja, a sociedade civil tornou-se despolitizada (*Op.cit.*, p. 42-47).

Os diferentes conceitos de sociedade civil, em sociedades capitalistas democráticas, no final do século XX, tiveram origem nas críticas ao Estado de bem-estar. Tanto a direita, contrária à expansão do Estado e de seus custos, como a esquerda, preocupada com a crise produzida pela queda do comunismo e pelo enfraquecimento das classes operárias, criticaram a burocratização da vida social e defenderam um retorno às associações civis. Ambos identificaram a necessidade de uma sociedade civil como um espaço que detinha autonomia em relação ao Estado e ao mercado. De acordo com David Garland, durante os anos 1980 e 1990, a cultura política que articulou as relações sociais era bem diferente da existente no período culminante do Estado de bem-estar. “Esta cultura era mais excludente do que solidarista, mais comprometida com o controle social do que com a provisão social e mais alinhada às liberdades privadas do mercado do que às liberdades públicas decorrentes da cidadania” (GARLAND, 2008, p. 414). O problema em se estabelecer o controle para o crime na pós-modernidade mostra os limites do Estado soberano. A experiência do século XX

mostrou capacidade limitada do Estado em promover segurança para os cidadãos, ou mesmo engendrar níveis adequados de controle social.

A lição contemporânea mostra que o Estado não pode mais esperar governar através de comandos soberanos impostos aos súditos obedientes. A sociedade se tornou diversificada e complexa. E, para um governo ser efetivo e legítimo, deve compartilhar poderes e tarefas no controle social com organizações locais e comunidades. O Estado deve incrementar capacidades governamentais com as organizações e associações da sociedade civil, com o conhecimento e os poderes locais que estas contêm (*Op.cit.*, p. 430).

A reconstrução do surgimento do conceito permite melhor compreender o significado atual de sociedade civil. Trata-se de uma alternativa ao poder de controle do Estado sobre todas as esferas sociais, ou seja, uma nova relação entre sociedade e Estado. Para Cohen e Arato, a idéia de sociedade civil hoje é cada vez mais difusa. Segundo eles, a complexidade dos atores sociais na sociedade moderna impediu os Estados de formular diretrizes e atender as demandas geradas pelos diferentes grupos (COHEN; ARATO, *Op.cit.*, p. 421). Com isso, tornou-se cada vez mais necessária a criação de um conceito de sociedade civil que pudesse atender de alguma forma as diferentes identidades coletivas e projetos mais participativos.

Ainda segundo Cohen e Arato, o conceito de sociedade civil para fins do século XX deve ser compreendido para além dos ideais marxistas, embora mantendo as críticas ao liberalismo e ao republicanismo clássico. Baseados nas idéias de Habermas, estes autores associam sociedade civil à parte institucional do mundo da vida, ou seja, às instituições e às formas associativas que necessitam da ação comunicativa para a sua reprodução. Estas instituições se referem à estrutura dos direitos, a operacionalização do sistema judicial e à reprodução sociocultural da sociedade.

Cohen e Arato afirmam que os movimentos e instituições da sociedade civil podem localizar-se tanto na esfera privada como na pública, ao mesmo tempo em que podem estar vinculados ao mercado e ao Estado. Por esta perspectiva, a sociedade civil teria dois componentes principais: por um lado, um conjunto de instituições defensoras dos direitos individuais, políticos e sociais dos cidadãos; e, por outro, movimentos sociais que pleiteiam novas demandas sociais, assim como vigiam a aplicação efetiva dos direitos outorgados. O modelo de sociedade civil proposto ao mesmo tempo em que contém o elemento ativo e transformador constituído pelos movimentos sociais, também envolve a estrutura dos direitos outorgados pelo Estado (*Op.cit.*, p. 456-463).

A sociedade civil, por esta perspectiva, se fortalece tanto pelo desenvolvimento das associações voluntárias e da esfera pública, como pelo aparato do Estado. As contribuições de

Cohen e Arato estabelecem claramente os contornos da teoria. Em essência, trata-se de resgatar o potencial autônomo contido nas formas de sociabilidade, protegidas por macros direitos constituídos ao longo da modernidade. Desta maneira, é possível pensar o problema da legitimidade democrática por uma perspectiva que pode ir além dos procedimentos normativos de representação e do sistema eleitoral. Esta análise inclui um conceito amplo de participação e um entendimento mais rigoroso de representação.

Com a ampliação do nível de participação daqueles que são diretamente atingidos pelas políticas públicas é possível dar um grande passo no sentido de que as escolhas políticas sejam mais acertadas, otimizando a aplicação das verbas e legislando de acordo com os interesses e necessidades da população. Por certo, a adoção de normas formuladas em espaços de participação aumenta a legitimidade das decisões. Afinal, as pessoas, ao participarem do processo, estarão mais próximas das decisões tomadas.

Com a participação de alguns atores da sociedade civil mais próximos do Estado, o público poderá passar a compreender as limitações de recursos, que não é capaz de dar conta da satisfação de todas as necessidades; aumentar o poder de negociação; assim como distinguir de forma mais reflexiva as expectativas individualizadas reconhecendo a prioridade de outros grupos. Os atores da sociedade civil que conquistaram uma relação mais próxima das instituições do Estado percebem que as dimensões de suas reivindicações precisam ser ponderadas diante das demais necessidades constatadas. Com isso, nesta relação é possível a definição itens que podem ser priorizados, abandonados ou modificados (*Op.cit.*, p. 471-473). Com este tipo de perspectiva, quer-se conceber uma sociedade civil e uma esfera pública não só capaz de se constituir e de governar a si mesmo, mas destinada também a ser autora das decisões públicas.

Para Cohen e Arato, é importante fomentar valores coletivos e da ética da solidariedade, em que a solidariedade comunicativa proveniente do mundo da vida impere (*Op.cit.*, p. 428-429). Eles defendem uma espécie de redemocratização da democracia, obtida mediante um processo comunicativo que alia democracia representativa à democracia participativa. O processo comunicativo produzido na esfera pública se expande pelas decisões tomadas na esfera estatal.

1.2 Articulação do Estado com as esferas não-estatais

A participação de atores não-estatais na formulação de políticas públicas pressupõe negociações e consultas antes que as decisões sejam tomadas. Esta concepção do processo de formulação de políticas públicas tem como pano de fundo uma compreensão de uma sociedade em que diferentes atores interagem de uma maneira relativamente descentralizada. Isto significa que a consolidação de uma política pública é o resultado de uma complexa interação entre instituições do Estado e organizações não-estatais. A iniciativa para que um tema seja objeto de política pública pode ser tomada não apenas pelo Estado, mas também por agentes não-estatais. A formulação das políticas através deste viés não se basearia em um comando de ordem, mas em formas de negociações e intercâmbios.

Apesar de que, num primeiro momento, este modelo de Estado possa parecer frágil, ou mesmo prisioneiro de redes associativas, trata-se de um Estado que perdeu suas pretensões de dirigismo, mas que não deixou seu papel de formulador e implementador de políticas. Contudo, este papel tradicional passa a ser combinado com uma nova maneira de gerir as demandas, quando atores não-estatais passam a estar incluídos na identificação de problemas e proposição de soluções.

No Brasil, ainda são poucas as análises sobre o processo de constituição de políticas públicas através dos espaços de participação. Entretanto, não se poderia compreender este fenômeno desconsiderando o desenvolvimento recente das organizações da sociedade civil. Na definição de sociedade civil de Cohen e Arato, as associações são entendidas como parte constitutiva da sociedade civil. Como vimos, para esses autores, sociedade civil é formada por esferas de interação social composta entre associações, movimentos sociais, formas de comunicação pública e o Estado. Mais do que parte constituinte da sociedade civil, as associações são elementos dinâmicos nos processos que devem realizar as potencialidades de realização da sociedade civil contemporânea. O que haveria de novo na forma dos movimentos e associações sociais não seria apenas o abandono de ideais revolucionários a favor de reformas radicais. Há uma demanda contemporânea de que as mudanças não sejam apenas direcionadas pelo Estado, mas sim através de processos que incluam a participação dos seus interessados. Isto significa que o Estado deveria compartilhar suas decisões com

atores sociais situados na comunidade. Na medida em que a tensão entre as diferentes esferas sociais e comunitárias aumenta, esta situação cria um novo cenário que interfere no processo de formulação de políticas públicas.

Por esta perspectiva, as associações e demais instituições de diferentes esferas societárias cumpriram o papel de exercer pressão e fazer com que as políticas públicas passassem a adotar uma perspectiva menos centralizada. Segundo Leonardo Avritzer, o surgimento da sociedade civil no Brasil associa-se a três fenômenos: ao surgimento de atores sociais modernos e democráticos; à constituição de um espaço intermediário entre Estado e sociedade e, por fim, à construção de estruturas legais apropriadas para a institucionalização das reivindicações da sociedade civil (AVRITZER, 1995, p. 109-122).

Os dois primeiros, vinculados ao surgimento de novos atores sociais, são decorrentes do rápido processo de modernização pelo qual passou a sociedade brasileira durante o regime militar. Houve um aparecimento não somente quantitativo de novos atores, mas a constituição diferenciada de grupos, na medida em que a urbanização crescente provocou a introdução de novos hábitos. Ao lado da formação do associativismo urbano, outros movimentos de classe média também cresceram como associações de classe e sindicatos. A capacidade de ampliação da participação da sociedade civil nesse processo, porém, não se esgota com a consolidação de esferas sociais autônomas. Para a efetividade deste processo de participação, é necessário o estabelecimento de canais institucionais para estes se expressarem.

Por fim, a maior complexidade dos atores sociais, torna mais difícil a capacidade de o Estado lidar sozinho com a formulação e implementação das políticas públicas de forma satisfatória. Torna-se cada vez mais necessário que seja ampliada a capacidade dos atores não-estatais na contribuição deste processo. Trata-se, portanto, de alargar o nível de participação para dar conta de um processo de negociação compartilhada entre agentes públicos e atores da sociedade civil.

Contudo, levando-se em consideração o contexto de formação da cidadania no Brasil, em que, por diversos fatores históricos, uma sociedade foi construída de forma fortemente desigual, a ampliação do processo de participação na formulação de políticas pode revelar novos desafios. Se por um lado, a execução de um modelo participativo pode ser potencialmente eficiente, por outro lado, pode ter o efeito de reprodução de velhos hábitos, levando-se em consideração o contexto clientelista da sociedade brasileira. Em uma sociedade em que os critérios de cidadania são distintos, é possível que as associações também possam ter pesos diferenciados no processo de participação e na efetivação de seus direitos.

1.3 A cidadania no Brasil: lenta marcha em direção à consolidação dos direitos

A cidadania no Brasil pode ser compreendida através de diversas maneiras. Sidney Guerra aponta que o processo de consolidação democrática no país deve ser compreendido, quer seja devido à ausência de atenção aos direitos humanos pela maior parte da sociedade civil, quer seja em razão do seu baixo grau de associativismo, expresso nos seus ainda poucos movimentos sociais comuns. Isto “acarreta a manutenção da desigualdade social e a omissão do Estado e das autoridades, inclusive do Poder Judiciário, na relação dos propósitos retratados na Constituição de 1988, principalmente no que concerne à concretização dos direitos fundamentais como expressão da dignidade da pessoa humana.” (GUERRA, 2008, p. 40).

No processo de constituição da cidadania no Brasil, historicamente, os direitos políticos precederam os direitos civis. Diferentemente da Inglaterra, onde os direitos civis que garantiam a igualdade levaram às reivindicações políticas, e estas aos direitos sociais, no Brasil, o Estado garantiu direitos sociais aos trabalhadores na década de 30 em um regime caracterizado pela supressão de direitos políticos e redução dos direitos civis. Antes mesmo de a sociedade lutar, através dos seus próprios meios, pelos seus direitos, estes lhe foram “outorgados”. Desta forma, o processo que levou a consolidação dos direitos não seguiu de um exercício de uma lenta edificação promovida pelo povo, o que, sem dúvida, não permitiu o enraizamento de uma tradição de participação e lutas, mas, ao contrário, consolidou um Estado clientelista (CARVALHO, 2008).

Tanto em momentos como a Independência do país, em 1822, como na proclamação da República, em 1889, e as principais decisões ocorridas nos seus primeiros anos, foram tomadas pelas elites. Todos estes importantes momentos todas as deliberações moveram-se por articulação de cúpulas e militares, sem a participação efetiva do povo. Segundo José Murilo de Carvalho, a cidadania no Brasil foi arquitetada de cima para baixo. O Estado impôs os direitos às pessoas sem que houvesse uma real reivindicação e conquista desses mesmos direitos, o que prejudicou a consolidação da consciência cidadã no Brasil, em função da falta de sentimento constitucional (CARVALHO, 2007, p. 35).

A herança colonial deixou marcas no campo dos direitos civis. Fatores como escravidão, latifúndio e a ação do Estado patrimonialista voltado para consolidação dos interesses privados, foram transpostos para as novas formas de governo, dificultando a

consolidação dos direitos civis. Para exemplificar uma das contramarchas da formação da cidadania no país, há o exemplo da consolidação dos direitos trabalhistas. Durante o governo de Getúlio Vargas, com a criação do Ministério do Trabalho e da consolidação das Leis do Trabalho, os trabalhadores tiveram, primeiro, a concessão dos direitos sociais pelas legislações constitucionais e infraconstitucionais. Somente mais tarde, os trabalhadores tiveram acesso aos direitos civis. Esse processo impediu que a cidadania fosse fortalecida.

Através desta sucinta trajetória, pode-se identificar que os direitos políticos foram “outorgados” pelas elites, o processo de participação da sociedade civil se deu de forma incipiente. Esta deformação no rumo da cidadania, principalmente em relação à eficácia dos direitos, passou a ser encarados pela maioria da população como uma “mercê”, ou seja, uma espécie de generosidade que expressa uma possibilidade remota de compromisso por parte do Estado.

Isto, sem dúvida, reflete na rede de empecilhos enfrentados no Brasil para o fortalecimento da participação popular e do exercício mais pleno da cidadania. Alguns dos problemas para a organização de movimentos sociais brasileiros estão atrelados às trajetórias que instauram a nossa ordem social. Muitos processos representativos que integram o diverso promovem a preponderância do semelhante sobre o diferente. Seria como se a ordem social dependesse de uma unidade que suplantasse a diversidade (GUERRA, *Op. Cit.*, p. 42).

Segundo Wanderley Guilherme dos Santos, as peculiaridades no percurso dos países latino-americanos, em relação à instituição da ordem, foi baseada no fato de que as massas foram incluídas no processo de competição política antes que fosse conseguida a estabilidade na institucionalização das regras. Segundo o autor:

Isso explicaria a origem da instabilidade do sistema, pois os países que seguiram a sequência de primeiro promover a liberalização – refere-se à medida que todos os participantes da disputa política se reconhecessem mutuamente os direitos de criar organizações, de expressão, de voto, de competir por cargos públicos, enfim, de todos os direitos característicos de uma ordem liberal – e depois a participação – refere-se à proporção da população a que tais direitos e liberdades são garantidos – são mais estáveis do que aqueles que seguiram a sequência de primeiro promover o alargamento da participação e depois institucionalização da competição política (SANTOS, 1993, p. 28-29).

Guilherme dos Santos, desta forma, conclui que a cronologia referente à inclusão das massas dentro da esfera competitiva da política e da estabilidade das instituições, repercute e determina o nível de participação de toda uma sociedade. Porém, a construção da identidade política dos principais atores latino-americanos, segundo ele, se deu antes da estabilização das idéias liberais, o que levou ao surgimento do populismo e a transformação da política social

em impedimento à estabilização democrática. As reivindicações das massas por transformações na política social, na maior parte dos casos, são tratadas através de ações enérgicas de força ou por meio de políticas ditatoriais. Com isto, a inversão da ordem de implantação das políticas sociais na América Latina resulta em um sistema debilitado, em que elas dificilmente conseguem escapar de ser meras ferramentas nas mãos de interesses eleitores (SANTOS, *Op. Cit.*, p. 30).

No caso brasileiro, segundo Giselle Citadino, a dificuldade da consolidação de políticas públicas está na combinação entre uma estrutura produtiva diferenciada e complexa, atrelada a um sistema político patrimonialista e personalista. Com isto, o aspecto político ocorre através do predomínio das relações pessoais com as marcas de concessão de vantagens em troca de apoio, relações clientelistas de distribuição de favores e privilégios (*Op. Cit.*, p. 46).

Raimundo Faoro conceitua o patrimonialismo como sendo o Estado tratado como um bem pessoal, uma espécie de patrimônio que transmite a propriedade de pai para filho, como numa herança. Neste caso, o Estado é dirigido pelos seus governantes como se fosse uma propriedade privada, como consequência ele gera e corrupção e, ao seu redor, causa o impedimento de acesso ao poder de forma mais equitativa aos diferentes grupos (FAORO, 2000). Portanto, a marca do patrimonialismo permeia a organização do público brasileiro e dá um contorno ao Estado pouco movido pela busca dos interesses da coletividade. Com isto, os grupos menos favorecidos, ou com pouco poder de organização, dificilmente resistem devido à falta de políticas públicas realmente voltadas para a realização de planos de melhoria da condição de vida de grande parte da população. Tudo isto, segundo José Murilo de Carvalho (2008), revela um modelo de sociedade cujo espírito público pouco influi sobre a construção coletiva, caracterizando uma cidadania de baixa densidade ou incompleta.

Este modelo de Estado favorece a desconfiança do público, visto que, desacreditado, os laços de solidariedade se tornam fracos e o privado muitas vezes se sobrepõe a este. Segundo Gisele Citadino, o efeito deste processo revela três dimensões críticas:

Em primeiro lugar, a efetividade da lei se estende muito irregularmente sobre o território nacional; em segundo lugar, o conjunto das burocracias que integram o Estado não cumpre as suas funções com eficiência razoável; finalmente, os órgãos do Estado nem sempre orientam suas decisões segundo alguma concepção de bem público. Não há como assegurar uma ética democrática da prevalência do público sobre o privado quando: a) em vários locais do território brasileiro, o acesso à justiça não é assegurado; b) a maior parte da população não consegue obter serviços públicos aos quais tem direito; c) interesses privados informam a implantação de determinadas políticas públicas (*Apud. GUERRA, Op. Cit.*, p. 68-71).

Através destes apontamentos, pode-se constatar que uma democracia com um fraco sentimento de cidadania, como é o caso do Brasil, é fruto de um modelo de Estado que não consegue tornar efetivas as suas próprias regulações. Apesar dos direitos políticos serem assegurados, o sentimento de cidadania se torna deficiente porque os regulamentos do Estado não conseguem se manifestar para garantir os direitos fundamentais das camadas mais pobres e setores excluídos.

1.4 **Participação: revisão do conceito de políticas públicas**

De acordo com o que foi mencionado acima, a dimensão institucional é fundamental para se analisar uma cultura política e seu grau de participação. O exercício da cidadania e a participação das políticas públicas não se dão ao vácuo. O estudo dos contextos institucionais revela a importância de se aferir às diversas configurações de poder que podem surgir da parceria entre Estado e sociedade civil. De acordo com Avritzer, os formatos institucionais devem ser considerados, visto que expressam os resultados de correlações de forças presentes na operacionalização efetiva das políticas que se pretendem adotar (AVRITZER, 2002, p. 38). Compreender a busca pelo aprimoramento dos formatos que constituem as relações entre Estado e sociedade civil é, sem dúvida, crucial para a democratização destes espaços.

A maneira que os indivíduos interagem em relação ao processo político tem ligação direta com a forma como eles se percebem como atores políticos. A relação que o governo e o sistema político estabelece com os cidadãos pode contribuir para a participação e para um papel mais ativo destes, ou, ao contrário, bloquear o desenvolvimento de uma relação mais equilibrada. Desta forma, apesar dos grandes obstáculos enfrentados pelas diferenças sociais, econômicas e educacionais, a atitude em direção à inclusão dos cidadãos na discussão das decisões públicas pode contribuir para a sua competência política.

Segundo Putnam as instituições são moldadas pelo contexto social em que elas atuam, relacionando-se diretamente à cultura de participação dos cidadãos. Tanto a história como os contextos sociais podem colaborar ou impedir o desenvolvimento do exercício da cidadania. Contudo, um problema que o autor coloca é o fato de que o capital social, que se expressa na participação, é imprescindível para a democracia, porém, não haveria uma explicação de como criá-lo, ou como gerar confiança social entre os indivíduos. Para Putnam, uma forma mais próxima de se conseguir estimular a confiança e a cooperação seria através do engajamento de associações voluntárias. Entretanto, esta não seria uma relação mecânica.

Esta relação depende do tipo de associativismo e das dinâmicas que se estabelecem no interior delas. A cultura de participação depende de como estas associações se estruturam internamente e como interagem com o sistema político (PUTNAN, 2002, p. 44).

Embora o comportamento político, segundo o autor, esteja diretamente relacionado ao contexto cívico de participação e confiança, isto não significa que, para as sociedades que não possuem esta herança, a participação seja impossível. Putnam afirma que “mudando-se as instituições formais pode-se mudar a prática política” (*Op. Cit.*, p. 193). A criação de mecanismos de governo mais descentralizados pode criar a proximidade do cidadão e aos poucos modificar as antigas estruturas de poder através da participação.² O que o autor coloca é que, dependendo do contexto social e do que ele chama de “capital social”, é possível que os indivíduos possam agir mediados por uma lógica cooperativa. O conceito de capital social, nos estudos de Putnam, compreende algumas características da organização social que podem contribuir no aumento do potencial de uma sociedade em ações em conjunto. O capital social quando presente em uma sociedade fortalece a tomada de decisões e a execução de ações colaborativas que beneficiam toda comunidade. Assim sendo, Putnam define capital social como sendo “as características da organização social, como confiança, normas e sistemas que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas.” (*Op. Cit.*, p. 177). As associações voluntárias, onde se desenvolve uma cultura de participação pode ser um dos caminhos para o fortalecimento da democracia. Desta forma, o autor também conclui que esta mudança não partiria somente das associações civis, mudanças na cultura política também deveriam partir das instituições do Estado. Esta mudança se daria principalmente na adoção de instituições mais democráticas na produção de políticas públicas.

Pensar no aprimoramento destes espaços em que se constituem as relações entre Estado e sociedade é crucial para a democratização mais horizontal. De maneira sucinta, pode-se dizer que a relação entre as instituições e o comportamento participativo tem o efeito de reduzir a incerteza em relação a como será a ação dos outros. Ou seja, Putnam endossa o pensamento de que a cultura política pode ser democratizada por meio de arranjos institucionais democráticos.

² Putnam estudou a criação dos conselhos regionais na Itália e como este colaborou para a mudança na cultura cívica do país. Houve uma mudança na mentalidade política das elites, no sentido de uma despolarização ideológica, e uma tendência a uma abordagem mais pragmática das questões públicas. Esta descentralização proporcionou mais autonomia e acesso dos cidadãos e líderes comunitários, até então excluídos do debate político, ao governo e aumentou a satisfação dos eleitores em relação do governo local. O autor ressalta, contudo, que esta eficiência administrativa não ocorreu de forma assimétrica em todo o país. As Regiões Norte e Sul do país tiveram assimilações distintas com a implantação destes espaços. A diferença em tal desempenho é explicada pela existência dos diferentes níveis de capital social, que se expressa na confiança interpessoal, certeza de retribuição e sentimento cívico da sociedade. Ver: Putnam. *Op. Cit.*, p. 43-183.

Entretanto, para Boschi, quando o assunto se trata de cultura política e da importância da existência de capital social para a democratização das instituições, é preciso compreender que as relações clientelistas não são anomalias do sistema político.

(...) isto é, saber sob que condições seria racional, tanto para os produtores de políticas quanto para a sua clientela, prescindir da relação estabelecida em termos desiguais e operar em um contexto mais simétrico, intermediado por instituições democráticas (BOSCHI, 1999, p. 03).

O autor sustenta com isso, que estas relações constituem práticas comuns no exercício de poder político e são apontadas como um recurso emancipatório em contextos desiguais na provisão de bens públicos por parte do Estado. Diante disto, a questão seria saber como manusear os mecanismos capazes de neutralizar a tendência desses tipos de relações.

Para Boschi, as práticas de governança que simplesmente estimulam o contato entre o público e o privado não geram, em princípio, *accountability*. Seria necessário, para isto, haver condições que favoreçam a horizontalização da relação, o que dependeria da densidade (nível de associativismo) e da qualidade da representação (legitimidade da representação) (*Op. Cit.*, p. 48).

Boschi, assim como Putnam, busca compreender até que ponto as instituições podem ajudar a horizontalizar as relações entre os atores. Esta perspectiva está presente nas análises dos novos espaços institucionais de participação criados com a democratização brasileira, na década de 1980, e traduz de forma mais apropriada o cenário de participação no país, de uma cultura política embrionária e que, portanto, vai sendo moldada em conjunto com as instituições.

Através desta perspectiva, a abertura de canais de participação para a sociedade civil nos processos deliberativos tem o objetivo de mostrar aos cidadãos que os atores políticos estariam dispostos a ouvir suas reivindicações e aumentar a possibilidade de serem atendidos. Essa transformação operaria nem duplo sentido: por um lado, mesmo aquele que pensa que não tem nada a dizer pode se sentir estimulado acerca de questões da pauta pública; por outro, ampliar a possibilidade de participação pode se transformar em benefícios públicos concretos (DIAS, 2002, p. 88).

Desta forma, se as instituições podem mudar o comportamento dos cidadãos para com o governo e vice-versa, reforça-se a idéia de cooperação entre Estado e sociedade para a promoção do bem público. A participação do cidadão na deliberação pública passaria a ser imprescindível para a boa representação política. Estado e sociedade civil, por este viés, não mais passariam a serem conceitos opostos, uma vez que caminhariam paralelamente para o

aperfeiçoamento da democracia. A revitalização da sociedade ocorre em conjunto com a revitalização do Estado e de suas instituições.

Contudo, em uma sociedade em que o contexto histórico referente à participação é representado pela pouca organização social e baixa cultura participativa, é importante lembrar que os setores governamentais tendem a desempenhar um papel de protagonista no processo de democratização. De acordo com Cruz, a interação entre os aspectos institucionais e participacionista por parte da sociedade civil diferencia-se de acordo com fatores de ordem política, social e comportamental. A democratização da sociedade dependeria de uma parceria efetiva entre poder público e sociedade, para que houvesse práticas mais simétricas e horizontais (CRUZ, 2005, p. 106).

No próximo capítulo, será situada a questão da democracia participativa no contexto brasileiro. Mediante o histórico da formação da sociedade civil no Brasil, será verificado o fenômeno da multiplicação das associações civis que foram ganhando força e prestígio nas últimas décadas. Procurar-se-á problematizar as mudanças ocorridas no seio desta sociedade, bem como as mudanças ocorridas na esfera governamental, no sentido de uma maior incorporação de atores no processo de participação.

2 REFORMAS NO ESTADO E NOVOS DESENHOS PARTICIPATIVOS

2.1 Reformas no Estado: novos significados para a democracia

Ao longo dos anos 1990, a ampliação no conceito de participação foi uma das dimensões mais evidenciadas no processo de democratização. A forte adesão desse ideário participacionista veio acompanhada de mudanças nos significados atribuídos à governabilidade democrática e instauração do Estado de Direito no contexto do Estado com o declínio do regime autoritário.

Esta questão aparece nos anos 1970 sob uma perspectiva que enfatizava a necessidade de controlar os potenciais desestabilizadores da democracia, buscando manter o grau de interferência da sociedade no governo sob controle. Já no que se refere ao campo político e econômico, a preocupação com a democracia foi substituída pela manutenção da ordem política, num contexto de forte intervenção do Estado na economia e na regulação da vida social.

Na pauta da Reforma do Estado nos governos na década de 1980, foi possível perceber a permanência desses princípios conservadores. Apesar do esgotamento desse tipo de atuação estatal, não houve um projeto amplo que modificasse esta característica (BARRETO, 2000, p. 3). A demanda de mudanças se deu através de uma sequência de planos pouco eficientes que prometiam uma saída rápida para problemas como a inflação e a recuperação do crescimento econômico. Nesse caso, o Plano Cruzado, em 1986, pode ser considerado um divisor de águas na percepção sobre a possibilidade de manutenção do desenvolvimento.

A discussão sobre a necessidade de uma reforma do Estado, na sua pluralidade de competências (gestão da economia e políticas públicas) entra em pauta na política do país. Por meio de determinações internacionais, como as do Banco Mundial e as do Consenso de Washington, por exemplo, o desenvolvimento econômico passa a ser pensado através da parceria entre Estado e sociedade civil, dando-se ênfase aos aspectos sociais, culturais e ambientais, que durante muito tempo foram suprimidos em nome da estabilização da economia.

As mudanças propostas trouxeram consequências para o modelo democrático que passou a se configurar no Brasil ao longo das décadas de 1980 e 1990. A concepção de governabilidade do Estado passou a depender da capacidade de administrar e diversificar espaços de negociação e a inclusão de novos atores no processo de participativo.

Em um contexto de carência de recursos, a reestruturação do arcabouço institucional das políticas públicas na área social e a exigência de maior eficiência e investimentos no combate à pobreza se deram por intermédio da adoção de estratégias de ajustes econômicos focalizados na privatização e descentralização do poder público. A privatização pode ser compreendida como um meio de otimizar a responsabilidade estatal. Exuga-se os gastos públicos, com base nos argumentos de que ocorrerá aumento da qualidade dos serviços oferecidos e maior controle das agências reguladoras do Estado. Já a descentralização foi pensada como uma forma de aumentar a eficácia dos gastos com a aproximação dos problemas a uma gestão que fosse mais próxima da população (WANDERLEY, 2000, p. 122). A questão da ampliação da participação, portanto, apareceu como saída ao problema de equacionar políticas públicas eficientes com baixo teor de investimentos.

Deste modo, o crescimento da participação da sociedade civil, nos anos 1990, foi associada à governabilidade em um momento em que se observava níveis decrescentes de investimentos. Ao longo desta década, consolidou-se a noção de que a participação da sociedade civil seria indispensável para a execução de políticas públicas mais eficientes. Sem dúvida, a discussão acerca da descentralização do poder público contribuiu para esta idéia: atender as expectativas macroeconômicas do Estado na medida em que aumentava a participação dos atores da sociedade civil.

2.2 Instalação de novos espaços de participação

Considera-se que o aumento da participação da sociedade nos aparelhos do Estado reflete uma perspectiva de ajuste econômico. Porém, o aumento da participação também reflete as demandas apresentadas nas mobilizações de algumas camadas da sociedade que reivindicam espaços de reconhecimento e de influência nas decisões políticas (OLIVEIRA, 2008, p. 68-116).

Na transição do regime autoritário para o democrático, a natureza e a direção das mudanças na política dependiam das estratégias adotadas pelos grupos envolvidos no processo. Além disso, é importante notar que o questionamento do modelo de Estado ocorreu mediante uma conjuntura de crise econômica, social e política. Apesar de haver divergências na historiografia sobre qual teria sido o momento exato de transição dos regimes políticos, há praticamente um consenso de que os problemas econômicos e sociais do início da década de 1980 contribuíram para a queda do regime militar. O regime autoritário foi um sistema que

agonizou, tendo por seu fim o agravamento dos problemas sociais e a crise do setor público (MONCLAIR, 2001, p. 61-74).

Neste contexto, o processo de reforma do Estado direcionada para as idéias de democratização do país se concretizou através da Constituição de 1988, que estabeleceu as diretrizes para implantação do sistema democrático. Ao instalar modelos de democracia semi-direta, como a articulação entre elementos representativos (eleições livres e competição entre partidos) e elementos diretos (*referendum*, plebiscito e lei popular), abriu-se a possibilidade de uma maior articulação e garantias constitucionais para participação social no desenho de algumas políticas públicas. Todo o texto Constitucional é permeado de dispositivos que asseguram a plenitude da participação popular, por diversos meios, na própria gestão da coisa pública (BRASIL, 1988, art. 1º, parágrafo único).

Deste modo, o conjunto de reformas no Estado e a formulação de aparatos legais oriundos deste período possibilitaram o advento de algumas mudanças institucionais que passaram a buscar, por um lado, as garantias do processo de redemocratização e, por outro lado, a efetivação de políticas para a inclusão de segmentos da população excluídas do poder político.³

De diversas formas, e por meios de ações formais ou informais, a Constituição prevê e assegura o controle participativo da gestão pública pelos cidadãos. Pode-se apontar na Carta Magna os seguintes exemplos:

- participação da comunidade nas ações de seguridade social (art. 194, VII);
- participação dos trabalhadores e empregados nos órgãos colegiados dos órgãos públicos, para defesa de interesses profissionais ou previdenciários (art. 10);
- colaboração de associações representativas da coletividade no planejamento municipal (art. 29, XII);
- colocação das contas dos municípios à disposição dos cidadãos, que poderão questionar-lhes a legitimidade (art. 31§3º);
- participação dos usuários dos serviços públicos na administração direta e indireta (art. 37§3º);
- realização de audiências públicas das comissões do Legislativo com entidades da sociedade civil (art. 58, II);
- participação da comunidade, na gestão administrativa das ações de seguridade social (art. 194§único, VII);
- participação da comunidade nas ações e serviços públicos (art. 198, III);
- colaboração da sociedade na promoção e incentivo da educação (art. 205);
- colaboração da comunidade com o poder público, para a proteção do patrimônio cultural brasileiro (art. 216§1º);
- exercício, pela coletividade, do dever de preservar o meio ambiente (art. 225);
- participação as entidades não governamentais nos programas de assistência integral a saúde das crianças e adolescentes (art. 227§1º);

³ No que se refere ao exercício direto da soberania popular é possível perceber que instrumentos como o plebiscito, *referendum* e iniciativa popular ainda não foram muito utilizados no Brasil democrático e, quando foram, acabaram sendo convocados em decorrência de conflitos internos ao Poder. Ainda que não tenham sido muito utilizados, eles acrescentaram uma lógica societária ao sistema político. Ver: AVRITZER; ANASTÁCIA, 2006.

- participação popular, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e controle das ações de assistência social, em todos os níveis (art. 204), bem como a defesa da criança e do adolescente (art. 227§7º). (apud. BORGES, 2005, p. 6372-78)

O que o texto Constitucional impõe com isto, é que a sociedade civil, no exercício da sua cidadania, assuma a tarefa de fiscalizar, controlar, criticar e participar na gestão das políticas públicas em seus aspectos mais essenciais.

Além disso, neste momento de euforia democrática, alguns segmentos políticos passaram a entender a democratização como a “salvação” para os problemas mais crônicos da sociedade brasileira. A solução das desigualdades sociais e a profunda pobreza presente em diversas localidades brasileiras em um sistema democrático seriam solucionadas por questão de tempo. O pano-de-fundo dessa iniciativa está na efetivação da democracia diante de um processo decisório descentralizado. Em alguns setores, portanto, o sentimento de otimismo se difundiu de tal forma que, em alguns casos, passaram a vincular em seus discursos os conceitos de democratização e descentralização como sinônimos. Estabeleceu-se um nexo de causa, em que a descentralização foi fortemente aproximada à idéia de democracia.

No interior deste tipo de discurso, há algumas distorções como se a descentralização fosse condição para a democracia. Além disso, alguns conceitos como sociedade civil e Estado são colocadas como opostos, de forma que a primeira é associada aos preceitos da democracia e a segunda está ligada ao ranço autoritário. Esta visão de que a democratização através da descentralização fosse o meio mais eficaz e capaz de salvar o Brasil dos seus problemas sociais influenciou fortemente algumas práticas políticas (OLIVEIRA, *Op. Cit.*, p. 76-80). A mudança proposta no paradigma da reforma do Estado tinha a concepção de que a governabilidade dependia de sua capacidade de diversificar os espaços de decisão e negociação, ampliando a possibilidade de participação de diferentes atores. Verificou-se, portanto, a necessidade de reformar as instituições formais e criar alternativas que fossem viáveis e que pudessem solucionar tanto as demandas de participação, como as demandas pelo direito à democracia.

Segundo Leonardo Avritzer, o sistema político gerado no Brasil pela Constituição de 1988 é um sistema híbrido que incorporou na sua organização amplas formas de participação no plano do processo decisório, tanto na administração federal, como na local.

Duas formas principais de participação foram geradas pela Constituição de 1988: uma primeira, a participação direta através da expressão da soberania por meio de plebiscitos, referendo e iniciativas populares, parece ter sido a preferência do legislador constitucional, ainda que o seu exercício pós-Constituição de 1988 não tenha sido muito grande. Uma segunda forma de participação, centrada no nível local, proliferou como decorrência da incorporação da participação exigida por

alguns capítulos de políticas sociais da Constituição de 1988, em particular, os capítulos da seguridade social e da reforma urbana (AVRITZER, 2006, p. 35-36).

Deste modo, a participação não está prevista somente em artigos isolados na formulação das formas de expressão da soberania popular no texto constitucional, mas, segundo o autor, trata-se da própria arquitetura que se desdobra para os entes federados. Com isso, alguns elementos contribuíram para diversificação das formas de ação coletiva. Neste momento, se destacaram a renovação na atuação do movimento sindical, a introdução de movimentos sociais de ajuda mútua, e, na medida em que a classe média passava a atuar, um conjunto de movimentos culturais e associações comunitárias foram fundados. Todos se constituíram como espaços públicos de ordem mais plural. Além disso, o autor aponta para o surgimento de associações temáticas relativas às questões de gênero, meio ambiente e direitos humanos (AVRITZER, 1995, p. 162).

A respeito da constituição de 1988, o ativismo de algumas camadas da sociedade de certa forma foi atendido. A “Constituição Cidadã” representou um alargamento estatal sob as condições do Estado de Direito. Sua elaboração abriu ampla margem para a abertura de grupos sociais organizados e trabalhos de ordem descentralizada.

Este processo de descentralização representou uma verdadeira inovação no campo da administração pública. Em um momento em que a organização política do país é colocada em *xequê*, a nova Carta transfere para as esferas regionais a competência de prover tanto os serviços sociais, como a infraestrutura. Além disso, a descentralização - mais do que pluralizar as responsabilidades que antes eram atribuições centralizadas nos ministérios - trouxe outras conseqüências para a organização da federação. O artigo 18 afirma a criação de novos arranjos de participação:

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição (BRASIL, 2006).

Pela primeira vez, uma carta constitucional brasileira menciona os Municípios como parte autônoma da Federação. Até então, somente o Distrito Federal tinha este grau de autonomia. O que o texto da constituição estabeleceu ao atribuir novos formatos nas esferas que integram a federação foi que, a partir daquele momento, haveria, para instâncias municipais, uma transferência da prestação de serviços que antes não eram de sua atribuição.

Contudo, cabe compreender que a descentralização nesta conjuntura, tanto atendia as demandas da sociedade em ampliar sua participação no aparelho do Estado, como respondia a necessidade de racionalizar e compartilhar os gastos com outras esferas de governo.

No que tange ao processo de reformas e ao próprio processo de redemocratização, houve surgimento de espaços na sociedade civil de conscientização, prestação de serviços e de reivindicações de aumento da participação na elaboração de políticas públicas. Diversos são os autores que avaliam os resultados deste novo arranjo federativo como positivo, pois implicou na ampliação do processo decisório (ARRETCHE, 2002).

Entretanto, neste novo modelo de estrutura político-administrativa, os Estados e, principalmente, os Municípios tiveram grandes dificuldades de desenvolver todas as atribuições que lhe foram determinadas. Durante o início da década de 90, serviços sociais, como as áreas de saúde e educação, tinham recursos financeiros provenientes de contribuições arrecadadas pelo governo federal. Estes eram sujeitos a decisões políticas e revisões regulares (ALMEIDA, 2006, p. 59-60).

O modelo descentralizador da Constituição mencionada proporcionou a criação de um terreno fértil para o aumento da participação da sociedade no processo decisório nas políticas públicas. Contudo, mesmo uma década antes da promulgação da Constituição, uma onda de iniciativas no que tange à produção de bens e de serviços coletivos já se fazia presente. Na segunda metade da década de 1970 a construção de parcerias com o setor público não-estatal surgiu como uma das inovações na busca de resoluções de problemas coletivos. A criação de instituições conhecidas como “organizações não-governamentais”, “terceiro setor”, “setor sem fins lucrativos” surgiram com o intuito de buscar soluções para problemas que seriam de ordem pública.⁴

Esta discussão sobre o aparecimento de novos mecanismos de participação civil pode ser retratada a partir do caso dos conselhos deliberativos de políticas públicas. O surgimento desses atores na arena de discussão política vai ser fruto de um processo histórico em que os movimentos organizados rediscutem sua posição perante o Estado e, evidentemente, repensa sua identidade como sociedade civil. Por outro lado, o Estado também revê sua postura de intervenção nas políticas públicas e constrói novas falas e novas práticas políticas. Após a abertura democrática, os movimentos sociais reprimidos durante o governo dos militares se reorganizaram de forma distinta das que possuíam antes da ditadura. Embora os partidos de esquerda e sindicatos não tivessem retomado suas atividades com a mesma força de antes, outros movimentos surgiram com uma forte consciência dos direitos sociais e a cobrança das garantias de exercício mais pleno da cidadania. Grupos de discussão de gênero, igualdade

⁴ Por ser tratar de um fenômeno bastante recente na gestão pública brasileira, ainda não é possível determinar seu grau de eficácia, ou mesmo prever o impacto de tais medidas tanto para a democracia como para a resolução dos problemas sociais. Existem diferenciações funcionais entre os espaços públicos não-governamentais, porém, não é objeto deste trabalho fazer uma análise aprofundada sobre eles. Ver: PEREIRA; GRAU, p. 51-85.

racial e movimentos de bairros, se consolidaram como principais movimentos que refletiam sobre a cidadania e a política da cidade.

Assim, o próprio processo constituinte tornou-se, como afirma Avritzer, a origem de um conjunto de instituições híbridas que foram normatizadas nos anos 90, tais como os orçamentos participativos e conselhos de políticas públicas, como formas de participação em nível local. De todos os mecanismos participativos previstos na constituição, que propunha a forma de democracia semi-direta, os mais utilizados são aqueles ligados a deliberação no campo das políticas públicas.

2.3 Ampliação da participação no formato dos conselhos

No seio destas questões, portanto, que surgiram arenas de participação como as organizações não-governamentais, o orçamento participativo e os conselhos comunitários, que passaram a pensar sobre temas específicos e a buscar espaços de intervenção na condução das políticas públicas. As reivindicações ao invés de partir do confronto com o poder público passam a ser feitas através do diálogo e pressões políticas com o mesmo.

Em paralelo a isto, houve também, no final dos anos 80, uma mudança na própria estratégia do poder público na resolução dos conflitos e demandas sociais. Foi estabelecida, neste período, uma política de apoio ao terceiro setor, na qual a sociedade civil se torna a principal parceira na implementação de políticas sociais. Cada vez mais as instituições financiadoras de projetos sociais passam a exigir a presença da sociedade civil como parceira na implementação de alguns programas sociais. A sociedade civil passa a ser chamada para ocupar o papel de co-parceria no processo de fiscalização e construções de ações de desenvolvimento social. Inaugurou-se, portanto, um novo espaço de interlocução entre a sociedade e poder público em que a principal estratégia a busca de um consenso através da negociação.

Portanto, é na consolidação de uma nova identidade para a sociedade civil, que se reconhece como legítima e capacitada para interferir na arena decisória, formulando e decidindo sobre as políticas públicas, que o público e o privado passaram a se entrelaçar.

Nesta forma de organização, ao invés de a sociedade civil interferir nas políticas públicas apenas de forma indireta, através algum partido político cujo candidato estivesse comprometido com causas específicas, esta passa a conduzir as políticas mantendo sua identidade e interesses específicos. Cabe notar que desta maneira, esta identidade que se

forma não é apenas a representação do Estado, mas uma personalidade híbrida que se confunde entre interesses públicos e privados em prol da melhoria de alguma área específica. Esta forma de associação prevê que não seria apenas tarefa dos representantes locais (como vereadores e prefeitos), a garantia de melhorias, mas também da sociedade civil (representada por ela mesma), através dos conselhos deliberativos das políticas sociais.

Nestes novos contornos das políticas e da administração pública observou-se a ampliação da participação nos “Orçamentos Participativos” e nos “Conselhos de Políticas Públicas”. Estas representam novas arenas de debate público, onde mecanismos decisórios, em diferentes graus, são implantados. Segundo Avritzer, o Orçamento Participativo pode ser definido como uma forma de participação baseada num princípio de auto-regulação, em que os cidadãos têm o direito de participar do processo deliberativo se organizando em assembleias regionais ou temáticas. Através deste mecanismo, acredita-se que seja possível ampliar a *accountability*, combater a corrupção e diminuir as arbitrariedades na gestão dos recursos públicos (AVRITZER, 2006, p. 78-82).

2.4 Conselhos de Políticas Públicas: expansão das arenas participativas

Portanto, no berço da institucionalização do Estado Democrático de Direito, consolidado pelo texto de 1988, foi possível assegurar, por vários meios, a participação popular na gestão e no controle das políticas públicas. Um das formas mais significativas da democracia participativa reside na constituição de conselhos, que atuam na discussão e formação de políticas de gestão pública.

Na participação da sociedade em forma de Conselhos há, segundo a literatura especializada, diferenças tanto no formato institucional, como na influência exercida por seus atores. As formas mais frequentes eram “Conselhos Populares”, espaços autônomos em que a população pressionava o governo no atendimento de suas demandas. Atualmente estas arenas possuem o formato de “Conselhos Administrativos”, ou “Conselhos Municipais”, direcionados à gestão de serviços como escolas, creches e hospitais; e, por fim, os “Conselhos Comunitários”, criados por iniciativa do Poder Executivo. Estes conselhos gestores de políticas públicas seriam espaços públicos e de composição plural, em que, mediante o processo deliberativo, os integrantes da sociedade civil poderiam formular e controlar a execução das políticas setoriais.

Otair Fernandes, em sua tese sobre Conselhos Municipais de Educação, aponta para um fenômeno denominado “febre conselhistas” a partir do final dos anos 1980, como fruto

deste entusiasmo democrático promovido pela Constituição Cidadã. Ele aposta que por intermédio da formalização dos conselhos, os conceitos constitucionais que garantem a participação social no processo decisório do governo tomam um caráter materializado. Por outro lado, a existência dos Conselhos Municipais também permitiria uma maior exigência dos repasses de verbas federais para a esfera local de governo. No momento em que o sentimento de “descrédito” e “desconfiança” surge em relação às formas tradicionais de governo, os conselhos municipais surgiram como possibilidade de elaboração de políticas públicas de caráter mais descentralizado (OLIVEIRA, 2008, p. 98).

Em decorrência desse processo de mudanças no conceito de democracia, os conselhos passam a ser entendidos como condições indispensáveis para a consolidação desta. A criação e propagação dos conselhos, em diversas áreas das políticas públicas, são incentivadas em um ambiente político e social favorável durante o período de suas implantações. Além disso, o debate que estes conselhos proporcionariam seria questionar a eficiência da atuação do Estado nas diversas áreas.

Em princípio, é necessário considerar que o formato institucional dos conselhos é, antes de tudo, um órgão colegiado. Possui regras próprias e bem definidas na sua estrutura. Sendo um órgão colegiado, pode ser de espécie deliberativa, executiva, técnica, de controle, ou simplesmente consultiva. Isto define a extensão e as limitações que existem para o seu funcionamento, e que espécie de atuação e resultados é possível esperar deste conselho.

Segundo Alice Gonzalez Borges, o funcionamento de um órgão colegiado obedece, no ordenamento jurídico brasileiro, coordenadas próprias e muito especiais, que convém notar:

- titularidade de seus membros, igual para todos;
 - decisões tomadas pela deliberação conjunta de um grupo de pessoas, mediante votação, por unanimidade ou por maioria de votos;
 - oralidade das votações, reduzidas a termo em ata ou resolução;
 - representação legal por um presidente, que não vota, senão em casos de desempate, e que vai expressar, em resolução, a vontade do colegiado;
- Estabelecimento prévio, em regimento, de normas sobre o quorum de votação.

Além dos itens citados acima, é importante destacar os quesitos necessários para configurar o papel de conselheiro. É necessário definir que este ator configura-se como um particular em colaboração com o Estado, não sendo permitido possuir com este nenhum vínculo, quer político, quer de subordinação administrativa, para que desta forma possa gozar de independência em suas manifestações.

Por outro lado, para além do fato dos conselhos significarem um campo de abertura participativa, torna-se importante destacar o imenso teor político que este tipo de associação pode se configurar. Segundo Avritzer, em uma análise conjuntural, é imprescindível nestes espaços compreender as “ações de política, entre outros produtos que terão o seu processo de compreensão e reconhecimento mediado por práticas informacionais e comunicacionais estabelecidas pelo conselho”. Desta forma, como se refere o autor, as práticas “informacionais” irão se referir ao processo de produção, sistematização, registro e tratamento de informações, enquanto as práticas comunicacionais se referem ao universo de efeitos de registros gerados no processo de disseminação de informação e de trocas informacionais.

Desta forma, a consolidação do conselho como um campo político capaz de interferir na esfera pública de poder, vai depender da sua capacidade de produção de sentidos dentro de uma área de domínio de política. De acordo com Knoke, ao definir o conceito de domínio de política, chama a atenção para o de “*input – troughout e output – feedback*”, pelo qual tem lugar a governança das estruturas societárias delimitadas. (KNOKE, 1996, p. 6). O autor coloca exemplo da área da criança e adolescência. Há um conjunto de atores que ali interagem: promotoria, juizado, secretarias e entidades de atendimento. Todos eles formam uma rede de trocas informacionais na qual a entrada de um novo ator estaria condicionada a sua capacidade de significar para os demais.

Da mesma forma, os conselhos para serem reconhecidos, precisam representar algo, acrescentar, fazer algum sentido, caso contrário, seus argumentos não terão validade. As informações produzidas pelo conselho deverão contribuir, de forma que consiga gerar algum efeito, seja de crítica, seja de concordância.

A criação dos conselhos, em diversas regiões do país, foi marcada pela lentidão. A falta de sentido que a informação sobre os conselhos produzia na população e nas organizações representativas da sociedade civil e, algumas vezes até mesmo intransigência do poder político local, se apresentou por muito tempo como os principais motivos que retardaram a consolidação destes espaços.

Os primeiros conselhos a surgirem foram os ligados à área da saúde. Através de uma correlação de forças, que incluía tanto mobilização de movimentos sociais e do poder público. Através de um processo lento, conseguiu vencer aos poucos a resistência dos poderes públicos locais, que viam nesta forma de organização um risco para a soberania de suas práticas clientelistas.

Os conselhos, de vários instrumentos criados pela constituição visando o aumento da participação democrática, sem dúvida foi o que vivenciou uma febre expansionista. No

entanto, em seu funcionamento efetivo, tem se movido em movimentos bastante lentos. Essa forma de participação local muitas vezes, segundo a literatura atual e a experiência no campo para a execução deste trabalho, não se tem articulado bem com o legislativo local e passa por um sentimento de descrédito por parte de alguns de seus participantes. Muitos dos freqüentadores questionam o seu poder de deliberação que, via de regra, tem sido postos em segundo plano em sua capacidade decisória. Estas instituições, cujas prerrogativas e capacidade de decisão são, na maioria das vezes, baixas, têm encontrado dificuldade de se articular com as formas de participação e têm perdido legitimidade local. Alguns conselhos buscam algum tipo de participação de representantes do Legislativo. Mas para isso é necessária uma mudança normativa, visto que a legislação existente entende os conselhos como parte da estrutura do Executivo.

Com isso, podemos observar que o discurso do Estado, a partir da década de 1990, passou a priorizar a ação política através de parcerias e de instituições de redes políticas que visavam a consolidação de uma nova forma de governar. Em regiões em que a sociedade civil estava mais organizada e engajada em prol da defesa de seus interesses, foi possível a consolidação dos conselhos. O fato de sua estrutura jurídica já ter sido preparada desde final da década de 1980, não significou a sua concretização. Somente onde a consciência de direitos estava mais amadurecida, foi possível compreender e reconhecer este espaço de participação. Segundo Avritzer,

Apesar de o movimento constituinte ter tomado conta da mídia durante todo o processo de construção da nova Carta Magna, os resultados práticos não chegaram a ser de domínio público. Questões relativas aos direitos das mulheres, dos negros, das crianças e adolescentes, aos direitos sociais de uma maneira geral, apenas se tornaram informação corrente, isto é, capazes de produzir sentido, dentro dos grupos específicos que acompanhavam atentos os rumos da Assembleia Nacional Constituinte (AVRITZER, 2006, p. 78-82).

A constituição de redes, portanto, quem legitimou a troca de informações sobre o processo de criação dos conselhos que permitiu um aprimoramento da ideia dos conselhos e a sua implementação nos seus diversos níveis de atuação. Portanto, apesar da intenção do legislador de criar formas híbridas de participação e representação, este objetivo tem sido alcançado de forma morosa no Brasil democrático.

Os conselhos criados nos anos 1990 foram definidos como estratégia de modernização do Estado e ampliação da legitimidade política. Estes foram inseridos num projeto que objetiva a partilha da responsabilidade na gestão dos bens públicos de acordo com as motivações determinadas acima. Entretanto, no que diz respeito à área de segurança

pública, estes conselhos possibilitariam a difícil tarefa de construir uma ponte de diálogo entre os interesses da comunidade e o trabalho policial.

A criação de tais espaços de participação, no campo da segurança pública, há contornos específicos ao relacionar a gestão de políticas públicas e a participação da sociedade, uma vez que no caso do Brasil e de alguns países de tradição semelhante, o direito à segurança pública possui características próprias. Mesmo em países democráticos, o “direito à segurança pública” configura-se num “dever” exclusivo do Estado, havendo, em certa medida, um monopólio de quem deve exercer e oferecer a segurança. Isto, acrescido a uma determinada ideologia de segurança em que “público” é entendido como de propriedade do Estado, não há uma concordância de que tal direito deva ser gerido de maneira compartilhada pela sociedade.

Desta forma, os fenômenos sociais que explicam o advento de movimentos sociais e conselhos nas áreas da educação, saúde, trabalho, dentre outros direitos sociais, não necessariamente dialogam com a trajetória percorrida no campo da segurança pública. Ao contrário de uma manifestação “orgânica” de movimentos sociais, ou pressão dos mesmos para intervir na construção das políticas públicas, no caso da segurança pública, mesmo admitindo exemplos semelhantes aos demais campos, essa trajetória é um pouco diferenciada.

3 RIO DE JANEIRO: LIMITES E POSSIBILIDADES DOS NOVOS DESENHOS PARTICIPATIVOS

3.1 O Estado que se tem, a polícia que se deseja: modelo e cultura institucional

A institucionalização dos conselhos de políticas públicas no Brasil ocorreu em decorrência das reformas do Estado. A introdução de arranjos participativos, ou mesmo, da noção de participação, ganhou força com o processo de mudança institucional que emergiu em direção à redemocratização do país.

Contudo, quando se trata de políticas públicas de segurança, vem à tona a disputa de espaços e atribuições historicamente conflitivas. Apesar de o trabalho policial ter imediata relação com a comunidade - na medida em que suas atribuições são relacionadas às demandas da população por serviços contra a criminalidade e manutenção da ordem pública - observa-se também que essa relação tem caráter permanentemente conflituoso. Há certa confusão por parte da sociedade ao compreender a força policial pelo desempenho truculento e autoritário. Portanto, é importante destacar que a relação entre polícia e comunidade tem tido sempre um caráter ambíguo. Isso porque a polícia tem como atribuição reagir às situações consideradas criminosas, que muitas vezes esbarram na cultura autoritária e desconsideram preceitos fundamentais da cidadania. Entretanto, apesar da relação nem sempre amistosa entre polícia e comunidade, origina-se o desejo de formular tentativas que possibilitem um contato mais próximo para resolução de problemas pertinentes à segurança e às possíveis maneiras para a sua solução.

Todas as vezes que o tema da violência e da criminalidade urbana é chamado à discussão, um dos pontos delicados do debate são as instituições policiais, cujo papel de manter a lei e preservar a “ordem” é realizado de forma direta. O ponto mais nevrálgico em relação à polícia seria a discussão de como conduzir questões de ordem prática dentro das condutas permitidas pelo aparato legal. Ao mesmo tempo em que a sociedade cobra a pronta atuação da polícia, na contenção da desordem urbana, do crime e da violência, também se exige a sua adesão e subordinação ao estado de direito. É cobrada das instituições policiais a difícil tarefa de que produzam resultados efetivos sem violar as garantias individuais e coletivas. Esta tensão estrutural seria o que Skolnick chama de introdução de “forças comedidas”, a um só tempo que se exige o emprego da força, espera-se um trabalho realizado de maneira produtiva, legal e legítima (SKOLNICK, 2001, p. 186).

Segundo Jacqueline de Oliveira Muniz, “essa tensão expressa a própria condição de emergência da polícia como um meio singular, cuja doutrina, missão, competência e procedimentos de tomada de decisão são constrangidos pelo estado de direito, radicalmente distintos das forças combatentes da sociedade.” (MUNIZ, 1999, p. 21) Desta forma, é através de um sutil encontro de aspectos do mundo político que as instituições policiais são resultantes. O monopólio legítimo da força, a esfera de ação legal e o consentimento dos cidadãos, são elementos por vezes conflitantes e que nem sempre se conciliam com a ordem prática.

A ausência de um acervo consistente e disponível de reflexões sobre o estado da arte dos meios de força policiais, segundo Muniz, tem contribuído para a cristalização de falsas oposições tais como “operações policiais *versus* direitos humanos” ou “polícia *versus* direitos civis”. A naturalização destas imagens torna-se corrosiva, sobretudo em períodos de ondas de temor e de aumento da insegurança coletiva. Nestes períodos, tende-se a obscurecer o fato de que as indagações e demandas contemporâneas sobre a eficácia do trabalho policial e do exercício mais pleno dos direitos civis são, em grande parte, as mesmas questões que conduziram à ruptura dos padrões mais arcaicos de vigilância e que possibilitaram a confecção de uma matriz moderna de polícia, como aconteceu na polícia londrina (*Op., Cit.*, p. 22).

Este modelo de polícia ostensiva e profissional o qual se tem contato atualmente, segundo Marcos Luiz Bretas, é uma invenção ocidental recente, datada nas últimas décadas do século XIX. Antes do advento dos meios policiais especializados, o que se tinha eram formas provincianas de se realizar este serviço. Eram arranjos realizados através de laços comunitários de vigilância, passando por uma infinidade de tipos de milícias, até a conexão mais ou menos estabelecida com os Exércitos (BRETAS, 1998, p. 219-234). Para o autor, no Brasil, o monopólio do uso legítimo da força, no sentido weberiano, não existia. A escravidão existente retirou do Estado o seu papel central de regulador do uso da violência. Na busca de controlar as classes perigosas da época (os escravos), o Estado reforçou o seu caráter patrimonialista. A esfera privada não somente contou com atribuições públicas, como também favoreceu para a diminuição da presença do Estado. Já no início do século XX, apesar de contar com um aparato mais organizado, a forma de repressão ainda era muito semelhante. O alvo do controle das classes perigosas, ao invés de escravos e imigrantes, passou a ser representada pela população pobre urbana (BRETAS, 1999, p. 166-173).

Apesar disto, segundo Bittner, a criação das instituições modernas estava originalmente comprometida com a luta pelos direitos civis. De certa forma, a especialização

do trabalho policial apareceu como solução “civilizada” às insatisfações públicas relativas às arbitrariedades causadas pelo uso privado da força e pelas intervenções descontínuas do Exército nos conflitos sociais. O esforço de institucionalização e profissionalização do trabalho policial visava atender as reivindicações da época. Esta foi uma tentativa que se apresentou não somente como um ideal abstrato, mas como algo que resultaria em vantagens individuais. O desejo de reduzir a violência estava, segundo o autor, fundamentado no paradigma iluminista de que a violência e a brutalidade seriam atividades onerosas e tolas, sendo possível repreendê-la de forma humana e “civilizada” (BITTNER, 1990).

Sem dúvida, esta proposta de se produzir paz através da introdução de instrumentos pacíficos, não foi, e ainda não é, uma experiência simples. Este mecanismo de buscar resolver conflitos por intermédio de procedimentos compreendidos como legítimos e civilizados representou um estranhamento e possibilitou a emergência de uma noção de autoridade embasada no princípio da legalidade e do consentimento, além da constante tentativa de enraizar estes valores no cotidiano social.

O episódio de criação das instituições policiais contemporâneas está, de acordo com Muniz, estreitamente ligada, por um lado, às fortes pressões civis pela garantia e ampliação dos direitos conquistados; de outro, aos esforços empreendidos pelos Estados para monopolizar o uso do emprego da força na resolução dos conflitos internos. Para ela, compreender este processo necessita de um exercício ilustrativo das preocupações e questionamentos quanto à concepção do modelo de *police* que se espera (MUNIZ, *Op., Cit.*, p. 24).

A formação das forças policiais profissionais pode ser compreendida através de dois modelos: a matriz britânica e francesa. O modelo de polícia britânica foi construído em oposição à ameaça que uma polícia tradicional à moda francesa representava à liberdade inglesa. A *police* francesa nasceu com uma vocação totalitária. Segundo Muniz, ela consistia nos olhos, ouvidos e no braço direito do soberano. A amplitude de suas atribuições que buscava assegurar a hegemonia do país passou a se confundir com o próprio Estado. Neste sentido, passou a assumir atribuições que, até então, eram exclusivas das Forças Armadas.

A polícia à moda francesa era, portanto, a união do que hoje se distinguem como serviço secreto, polícia de fronteira, polícia política, serviço de espionagem, força paramilitar de ação interna e defesa territorial, polícia dos costumes, polícia judiciária, polícia investigativa e polícia ostensiva. A repartição administrativa das tarefas em divisões funcionais e territoriais não comprometia nem sua unidade de comando (firmemente plantada na chefia do Estado), nem o trânsito de informações e quadros entre as diversas atividades (*Op. Cit.*, p. 23-24).

Por outro lado, o paradigma de polícia pelo viés inglês, foi baseado em um projeto de polícia profissional que não trouxesse à lembrança o modelo francês. Durante as Revoluções Inglesas do século XVII (Revolução Puritana e Gloriosa), a Inglaterra vivenciou diversas lutas pelo controle do exército e pela soberania da Câmara dos Comuns. Isto sem dúvida, fez com que a polícia do Estado passasse a ser vista como modelo de tirania. A idéia de se ter uma força policial em tempo integral soava, ainda no século XIX, como uma possível arma do Poder Executivo contra o Parlamento e a população. Havia a forte desconfiança de que o crescimento das forças policiais poderia, em algum momento, conduzir a um retrocesso em relação aos direitos conquistados (REINER, 2004).

Para Muniz, os debates britânicos sobre a necessidade de uma organização policial insistiam cada vez mais no desejo de se construir uma agência de controle social diversa do modelo de polícia totalitária francesa. Os ingleses queriam uma organização que sustentasse a ordem pública e fizesse cumprir as leis, sem, contudo, intervir nas lutas políticas ou violar as conquistas civis. Esta seria, portanto, uma polícia sem papel paramilitar e exclusivamente destinada ao atendimento das demandas dos cidadãos. A matriz britânica de polícia profissional tinha a proposta de ser a polícia da sociedade, do Parlamento, mas nunca do Estado. “A polícia inglesa, paradigma da polícia moderna, nasceu desarmada e sem função investigativa: sua missão estava restrita a ‘proteger e servir’” (MUNIZ, *Op., Cit.*, p. 27-28).

Neste contexto de movimento de especialização dos aparatos de segurança pública, a substituição da intervenção militar pelo policiamento profissional figurava um dos grandes benefícios civilizatórios resultante da criação de uma força comedida. Uma agência estruturada em uma burocracia profissional possibilitaria a presença da autoridade pública na vida diária da população e, de certo modo, uma cooperação negociada com a sociedade civil. Mesmo em circunstâncias em que imposições de forma coercitiva fossem aplicadas, este seria legitimado pelo pacto social formado entre os cidadãos.

A introdução da polícia profissional foi, portanto, uma aposta em sustentar a paz através de expedientes coercitivos mais pacíficos e legítimos. A idéia de segurança como um serviço essencial prestado pelo Estado representou um importante marco histórico, visto que possibilitou o assentamento desta autoridade estatal na vida cotidiana.

Diferentemente da visão consensual sobre as instituições policiais – como instituições fechadas e pouco disposta a mudanças – há na historiografia, autores que pensam as polícias como instituições que passam por sensíveis transformações desde a sua criação (BITTNER, 1975; BAYLEY, 1994; BRETAS, 1998; MENDES, 1999). As polícias, desde a sua formação, alteraram-se na extensão do seu poder, métodos de atuação, doutrina do

emprego da força e fiscalização de suas atividades. Todas estas mudanças resultaram principalmente do fato de que as polícias são inevitavelmente expostas e vulneráveis às críticas públicas.

Segundo Luiz Eduardo Soares, as forças policiais configuram-se como a face mais delicada do Estado. Elas são capazes de tanto qualificar ou desprestigiar o valor dado à autoridade. Segundo ele, isto acontece porque estas agências representam, de um lado, “a forma mais concreta e cotidiana da autoridade governamental na vida dos cidadãos”, de outro, “o único meio de força legal, disponível legitimamente, capaz de responder de forma imediata e emergencial às mais distintas heteróclitas demandas cidadinas por ordem pública” (MUNIZ, *Op., Cit.*, p. 33-34). As instituições policiais possuem a responsabilidade de controlar aspectos muito vastos da conduta coletiva, e, diante disto, são os órgãos que sofrerem um maior tipo de exposição e críticas das suas diferentes clientelas.

As polícias são instituições cujo dimensionamento de forças está relacionado a uma visão política da esfera legítima de ordenamento, intervenção e controle social através do Estado. Deste modo, são o conceito de Estado e os valores que regem a sociedade política que instituem as práticas aceitáveis no que se referem à estrutura, aos recursos e ao uso dos meios da força. Jacqueline Muniz afirma que “é o tipo de Estado constituído, assim como o tipo de ordem concebida (se constituída por todos, se referida somente a certos grupos, se imposta pelo governante) que circunscrevem, em boa medida, os propósitos e as formas de atuação da polícia, bem como os custos e os benefícios derivados”. Para ela, os arranjos policiais e suas especificidades históricas são parte integrante dos processos políticos e revela o desenho do ordenamento estatal (*Op., Cit.*, p. 85).

Desta forma, os arranjos policiais se inserem no jogo entre a configuração formal da autoridade do Estado e um conjunto diversificado de demandas provenientes do convívio social. Estes dois aspectos do seu trabalho, sem dúvida, se constroem em objetos de disputa e constante negociação. É no encontro constante entre policiais e cidadãos, que são negociados e experimentados um mecanismo abstrato: o estado de direito. É neste tipo de contato que os princípios constitucionais são vivenciados de forma concreta. Através da experiência da ação policial que é possível verificar de que forma as categorias formais que emolduram os valores éticos e políticos de uma sociedade são vivenciados na prática.

3.2. Conselhos Comunitários de Segurança: sua proliferação

No bojo destas considerações, ao longo da década de 1990, percebeu-se o interesse de diferentes organizações partidárias em elaborar discursos que visavam promover mudanças na gestão da segurança pública, sobretudo no que se refere à modernização dos aparatos materiais da polícia. Com o gradativo aumento da violência e da criminalidade nas metrópoles e cidades médias brasileiras, ao longo das últimas décadas, políticos e pessoas relacionadas à mídia perceberam o potencial de mobilização popular gerado pela sensação de insegurança. Aos poucos, esta temática se configurou como de grande importância para o alcance de alvos eleitorais e, aos poucos, foi se tornando um lugar de destaque dentro de alguns programas de governo.

Além disso, como foi mencionado anteriormente, tratava-se de um momento bastante favorável para a criação de espaços ampliados de participação. Neste mesmo contexto, alguns atores da sociedade civil reivindicavam o desenvolvimento de agências de controle da criminalidade que fossem mais eficientes no combate à violência.

Ao contrário do que acontece com os Conselhos Municipais de saúde e educação, por exemplo, ainda são poucos os trabalhos que se debruçam sobre a investigação da dinâmica dos conselhos de segurança pública. No entanto, César Barreira consegue elucidar esta tentativa de aproximação entre polícia e sociedade, analisando o modelo de segurança pública instituído no Ceará durante, o auto-intitulado, “Governo das Mudanças” na administração de Tasso Jereissati. Durante este governo, foi criada pela Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social uma forma de representação social das comunidades, voltada para atuar nas questões relacionadas à segurança dos bairros: os Conselhos Comunitários de Defesa Social (BARREIRA, 2004).

Os Conselhos Comunitários de Defesa Social do Ceará são organizados como “entidades comunitárias formada por lideranças de bairros, cujo objetivo central é desencadear a participação da comunidade na resolução dos problemas de violência e criminalidade, colaborando órgãos de segurança pública do Estado.” (*Op., Cit.*, p. 137-138) Eles seriam desta forma, a oficialização de uma parceria entre a comunidade e a Secretaria de Segurança do Estado, com o objetivo de estabelecer uma política de unificação do sistema de segurança do Ceará. Os conselhos, na prática, seriam um instrumento de auxílio tanto das polícias como do corpo de bombeiros, gerando informações sobre os focos de criminalidade e conflitos nas comunidades.

Segundo esta análise, o Ceará possui 664 conselhos implantados nos seus 184 municípios. Estes conselhos são criados principalmente a partir do interesse de representantes do bairro, tais como lideranças comunitárias, que solicitam a orientação da Secretaria de

Segurança e Defesa Social para a criação do Conselho Comunitário. Outro caminho possível para a instalação de um conselho seria através da indução da própria secretaria de segurança, estimulando alguns bairros e municípios a formarem grupos de discussão sobre os problemas da localidade. Após se organizarem formalmente, passa a ser realizada uma reunião mensal que ocorrem nos distritos-modelos com os comandantes da Polícia Militar, delegados distritais, representantes do corpo de bombeiros, pessoas denominadas representantes da comunidade e outras autoridades convidadas. Todavia, Barreira questiona se esta ampliação participativa possui um caráter efetivo. Ele aponta que esta iniciativa do poder executivo estadual, até o momento de sua pesquisa, tinha pouca influência na determinação dos assuntos a serem discutidos e, além disso, possuía baixa participação da população (*Op., Cit.*, p. 138-139).

3.3 Criação dos Conselhos de Segurança no Rio de Janeiro

No que se refere às iniciativas adotadas no Estado do Rio de Janeiro, percebe-se que o cenário da violência, desde a década de 1980, já tinha tomado proporções alarmantes no quadro da segurança pública. Segundo Luiz Eduardo Soares, dentre os cariocas, eram considerados responsáveis pela situação de insegurança os governantes, aspectos morais ou, ainda, socioeconômicos. Segundo o autor, a unanimidade seria relativa apenas ao sentimento de insegurança que se alastrou pelo Rio de Janeiro (SOARES, 2000, p. 43). Ao contrário da maior parte das cidades, sua topografia não permite o isolamento elitista que separa os bairros nobres. O Rio de Janeiro não possibilita, de maneira estanque, a segregação social de forma geográfica. Tanto bairros nobres como comunidades carentes compartilham os efeitos da violência de maneira muito próxima devido à mesma ocupação territorial que faz com que diferentes classes sejam alvo do conflito entre policiais e traficantes de armas e drogas em diversos pontos da cidade. Sobretudo a partir do início da década de 1990, em que a ascensão da criminalidade e a crise das instituições de segurança pública, caracterizaram uma profunda mudança na dinâmica da violência no município.

Certamente, este é um problema que somente poderá ser compreendido através de uma análise de longa data. No Brasil, as concepções autoritárias sobre segurança pública tiveram hegemonia até finais das décadas de 1980, com o final do regime militar. Mais do que lutar contra o crime, a função da polícia neste momento consistia em “manter a ordem”. Com a abertura democrática, os governadores eleitos começaram a delinear a polarização entre as ênfases, de um lado, a política dos direitos humanos, e de outro, a chamada política de lei e

ordem. Nos diferentes momentos destas políticas, foram explicitados planos e documentos que, em muito dos casos, não foram muito além de teorizar sobre o modo de empregar as forças policiais ou elencar ações emergenciais com a proposta de diminuir a violência nas cidades. Segundo Luciane Patrício, eventos como chacinas, elevação dos índices de criminalidade e violência, como os casos de homicídios e seqüestros, além do envolvimento e constante exposição de autoridades policiais em atividades ilícitas, na década de 90, “contribuíram para agravar um clima de crise da segurança, evidenciando um sentimento de impunidade, ineficiência policial, medo, falta de proteção, temor e insegurança na população.” (MORAES, 2006, p. 21)

Ainda decorrente deste cenário, diferentes discursos se configuraram como soluções para o problema do casamento entre o tráfico de drogas e armas, no início dos anos 1990:

A ponta mais visível desse mercado clandestino, localizada em comunidades carentes, forneceu também uma nova e assustadora visão das favelas cariocas como baronatos de traficantes armados, fora ao alcance da lei, guerreando entre si pelo controle da venda de drogas. Politicamente manipulada e intensamente dramatizada pela mídia, essa visão obscureceu, num primeiro momento, os trágicos impactos da nova economia política do crime sobre a própria população residente nas áreas submetidas à tirania do tráfico e enfatizou, sobretudo, seus transbordamentos para o “lado nobre” do Rio de Janeiro, sob a forma de balas perdidas, “arrastões”, assaltos, seqüestros e latrocínios. Imagens bélicas se disseminaram: os “cidadãos de bem” estariam “cercados”, “sitiados”; a cidade estaria vivendo uma “guerra civil”, seria vítima de uma “invasão” de marginais, bandidos e desordeiros. As soluções, portanto, também deveriam ser bélicas: ocupar os morros, combater o inimigo, neutralizá-lo a qualquer preço. (...) A imagem da cidade partida apontava para uma nova e perigosa linha de clivagem da sociedade carioca...” (Relatório de Desenvolvimento Humano Sustentável da Cidade do Rio de Janeiro, 2002. *Apud.* MORAES, Op., Cit., p. 21-22).

Neste período, diversas políticas de segurança pública foram firmadas visando conter a expansão do tráfico. A “Operação Rio”, estabelecida em 1994, entre o então governador do Estado, Leonel Brizola, e o ex-presidente da República, Itamar Franco, estabeleceram um controverso convênio, cujo conteúdo consistia na intervenção das Forças Armadas⁵ na cidade, como medida de reverter quadro de violência que se encontrava o Estado.

Além desta, ainda na década de 1990, algumas políticas chamadas “políticas de lei e ordem” incentivaram a política truculenta. A política de “gratificação faroeste”, uma controvertida premiação aos policiais durante o governo Marcelo Alencar, incentivava a polícia a desempenhar a sua atuação de forma ainda mais violenta. Esta premiação recompensava os policiais com gratificações aos atos de “bravura”, o que, sem dúvida,

⁵Através do Comando Militar do Leste. Este comando refere-se a Organização Militar do Exército que contempla os Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e parte de Minas Gerais, subordinado diretamente ao Comandante do Exército. Ver: Resende (1995), Cerqueira (1996), Coimbra (2001), Dornelles (2003) e Moraes (2006).

estimulou o enfrentamento e o aumento do número de vítimas fatais principalmente nas áreas mais pobres da cidade.

Segundo, Carlos Magno Cerqueira, todas estas ações configuraram-se como questionáveis porque:

O desenrolar da citada operação só veio nos frustrar, pois, além da ausência da Polícia Federal, as Forças Armadas se voltaram preferencialmente para ações nas favelas (operação “enxuga-gelo”) e também preocupando-se com modificações muito discutíveis na estrutura da Polícia Militar e na área da administração da segurança pública.” (*Op., Cit.*, p. 23)

Desta forma, estas operações representaram a ocupação das áreas da cidade consideradas perigosas, sobretudo favelas, tanto pelas Forças Armadas, quanto pelas forças policiais do Rio de Janeiro, com a justificativa de acabar com a violência e o tráfico de drogas na cidade.

Dentre estas políticas de enfrentamento e o aumento de propostas que protegiam a questão dos direitos humanos, tomava corpo, ainda na década de 1990, a proposta de que era preciso pensar em políticas de caráter mais democrático. Havia necessidade de uma proposta que conseguisse dar conta, simultaneamente, do reforço policial-judicial e ao mesmo tempo em que atendesse as demandas da sociedade civil.

No Rio de Janeiro, a “febre conselhistas” na área da segurança se fez presente a partir da gestão de Anthony Garotinho (PDT). Durante as eleições para o governador do Estado de 1998, o até então prefeito de Campos, com o apoio do ex-governador Leonel Brizola, apareceu com uma proposta de governo que priorizava as políticas sociais e a ampliação da cidadania. Em linhas gerais, a área da segurança pública foi a âncora dos seus discursos de candidatura. Ele apontava que era possível formular mudanças nesta área, a saber:

- 1) redução da criminalidade violenta com políticas públicas conscientes, independentes de quais fossem suas causas; apesar de admitir que fosse preciso combater as causas, isso seria algo que demandaria tempo, a proposta seria então de trabalhar em prol de áreas específicas da segurança pública;
- 2) desenvolvimento de políticas consistentes que envolveriam a modernização tecnológica, gerencial e moralização das instituições e participação comunitária;
- 3) desenvolvimento de políticas de segurança que tornassem compatíveis a eficiência do trabalho policial e o respeito pelos direitos humanos;
- 4) contribuição para o processo civilizatório, no sentido de acreditar que o Rio de Janeiro sofresse uma ruptura não partidária ou ideológica, mas de civilização e barbárie. Neste caso, portanto, sua proposta era fazer a polícia compreender seu papel de respeitar e fazer valer as leis, e não de retrucar pela barbárie (SOARES, *Op., Cit.*, p. 51).

As propostas de mudanças nas políticas de segurança pública, ainda na campanha eleitoral de 1998, defendiam a criação de novos paradigmas tanto na questão da prevenção como na de repressão. Uma das primeiras modalidades preventivistas seria estabelecer uma modalidade proativa: colocar a questão da segurança como um problema da comunidade e do governo. Seria uma estratégia de curto/médio prazo, que deveria atuar aonde o conflito se

manifesta, contando com a ação policial, ordenação urbana e participação comunitária. A iniciativa seria ampliar o conceito de prevenção, fazer com que o poder público dispusesse meios para os quais pudesse contribuir para o aumento do “capital social” das comunidades (independente do capital econômico das mesmas), promovendo maior integração cidadã, através das associações comunitárias, das igrejas, escolas e agremiações de lazer (GAROTINHO *et. al.*, 1998).

Anthony Garotinho ganhou as eleições sensibilizando os eleitores de que seria possível adotar posturas eficientes na área da segurança pública, sem que fosse necessário apelar para ataques ofensivos e truculentos. Toda a sua candidatura foi baseada na proposta de estabelecer um governo que privilegiasse os princípios da cidadania e dos direitos humanos.⁶ Já nos seus primeiros meses de governo, desencadeou uma série de projetos voltados para a modernização voltada para a modernização gerencial da área de segurança. Lançou programas como *Delegacia Legal*, que tinha a perspectiva de criar métodos mais modernos de planejamento e gerenciamento da polícia. Além disso, fortaleceu programas como o *Disque Denúncia* e os centros de referência contra a homofobia e a discriminação racial.⁷ A idéia central destas iniciativas, seria que na medida em que se aumenta o grau de democracia, conseqüentemente, se constrói uma postura de caráter mais cidadão da população. O alargamento do conceito de prevenção, segundo as propostas de governo de Garotinho, seria colocar o problema da violência e da criminalidade como um fenômeno sócio-político, isto é, de interesse de todos os segmentos da sociedade e não somente uma tarefa das polícias. Não que se abandonassem os programas de prevenção ostensiva feita pelas instituições policiais, mas o que se colocava com estas propostas, seria a tentativa de se fazer compreender que o controle da criminalidade seria resultante de medidas preventivas que visassem desencorajar as ações criminosas ou que se evitasse que estes contingentes aumentassem (GAROTINHO *et al.*, 2002, p. 71-74).

No ano de 1999, por meio de uma Resolução da Secretaria de Estado de Segurança, o referido governador fez valer uma determinação prevista desde a promulgação da Constituição Estadual de 1989, que estabelecia a criação dos Conselhos Comunitários

⁶Outros projetos de cunho social com a participação da sociedade civil foram criados: Vida Nova; Cheque Cidadão; Reservistas da Paz; Meu Primeiro Emprego; Centros Comunitários de Defesa da Cidadania; Campanha pelo Desarmamento; Programa Educacional de Resistência às Drogas; Todos pela Paz; Unidades de Trabalhadores em Recuperação e Programa de Recuperação de Dependentes Químicos.

⁷ Não existem ainda estudos que se debrucem sobre a política de segurança do Rio de Janeiro no governo Garotinho. Porém, a autobiografia de Luiz Eduardo Soares (colaborador de Garotinho na área da segurança pública desde a sua candidatura até os primeiros meses de governo) pode ser um instrumento bastante esclarecedor das bases desta política e de que maneira ela se desempenhou.

(BRASIL, 1989, art. 182, inciso 2º). Deste modo, além de criar os Conselhos Comunitários de Segurança Pública, condicionou o repasse de verbas aos municípios destinados à segurança, à criação destes conselhos. Com isto, esperava-se que houvesse mobilizações do aparato e dos recursos municipais para a redução dos índices de violência (ISP, 2007, p. 9-14).

Em sua resolução, os Conselhos Comunitários de Segurança são explicitados com os seguintes objetivos:

- Aproximar as instituições policiais da comunidade, restaurando suas imagens, restituindo-lhes credibilidade e transmitindo mais confiança e sentimento de segurança a população;
- Aprimorar o controle do crime através do apoio dos que convivem mais de perto com os problemas, no cotidiano: os moradores;
- Elevar o grau de consciência comunitária sobre a complexidade dos problemas relativos à segurança pública
- Mobilizar as comunidades de maneira que estas se tornem atores na produção de sua própria segurança. (Rio de Janeiro. Secretaria de Segurança Pública. Resolução 263, 2006)

Desta forma, os Conselhos Comunitários de Segurança, como veículo conduzido pelo Estado visava abrir espaços de colaboração entre Estado e Sociedade. Esta criação tinha a estratégia de, por um lado, melhorar a imagem da polícia junto à população, possibilitando a formação de um campo mais aberto em que estratégias e prioridades tivessem o auxílio da comunidade, como também introduzir um caráter preventivo à ação policial, com a localização de possíveis focos de tensões que pudessem se transformar em incidências criminais.

Além disso, ainda durante a administração de Anthony Garotinho, foi criado o Instituto de Segurança Pública (ISP). Esta autarquia foi instalada com o objetivo de subsidiar a Secretaria de Estado de Segurança na implementação de políticas públicas, por meio de pesquisas, projetos e análises informativas e assegurar a participação da sociedade na construção dessas políticas. Para os municípios interessados em aperfeiçoar seus serviços relacionados à Segurança Pública, o Instituto realiza convênios com estas localidades podendo prestar consultorias técnicas adaptadas às necessidades locais.

Este instituto, criado em 2000, foi criado com a principal função de promover a unificação das polícias civil e militar. Com o próprio Secretário de Segurança Pública, como diretor presidente, o ISP institui-se como um núcleo estruturado para gerenciar toda a formação policial e desenvolver pesquisas nas áreas da segurança e atividades policiais.

Além da proposta de colaborar com a promoção de saberes pertinentes à Segurança Pública, por meio de parcerias com instituições de ensino e desenvolvimento de pesquisas e

análise criminal, o ISP divulga periodicamente uma estatística das ocorrências criminais do Estado, como forma de atender as demandas da Secretaria de Segurança, das polícias e apresentar resultados à opinião pública. Desta forma, o ISP assume a função de subsidiar a gestão de segurança pública do Estado, com a proposta de desempenhar um tratamento de caráter acadêmico.

O ISP possui o Núcleo de Pesquisa em Justiça Criminal e Segurança Pública (NUPESP) e através desta divisão, são produzidos relatórios estatísticos sobre o sistema de segurança pública com o objetivo de analisar o desempenho das ações de segurança no Estado. Dentre os periódicos produzidos pelo NUPESP, estão as publicações de incidências criminais do Estado do Rio de Janeiro; o boletim mensal de monitoramento e análise; o quadro de locais e horários de incidência criminal; a avaliação de risco e indicação de linhas de ônibus para maior policiamento; o monitoramento diário de crimes considerados como prioridade para a Secretaria de Estado de Segurança (homicídios, roubo/furto de veículos, crimes de rua – roubo à transeunte e roubo em coletivos) e a pesquisa e análise de dados voltados para o tema de Segurança Pública. Além disso, há a apresentação de relatórios temáticos sobre crianças e adolescentes, idosos e mulheres.

O Instituto foi criado com a função de se consolidar como órgão de referência na produção de conhecimento em segurança pública e promoção da participação social. A partir de 2004, o ISP passou a ser o órgão que promove os conselhos comunitários, levando as questões de segurança para a esfera local. Em todo o Rio de Janeiro, foram criados Conselhos Comunitários de Segurança. Os Conselhos Comunitários foram instituídos não em municípios ou regiões do Estado, mas em Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP), que são áreas circunscritas dos Batalhões da Polícia Militar e delegacias. As AISPs também foram criadas como forma de demarcação territorial do Estado para fins de planejamento e monitoramento das políticas de segurança pública. Com esta divisão em áreas, seria possível facilitar o monitoramento e o planejamento das atividades, qualificação dos dados estatísticos, distribuição geográfica da população e do crime, indicadores sócio-econômicos e, finalmente, a construção de “mapas de risco” mais acurados para a distribuição dos serviços de forma mais equânime. No total, são 40 AISPs no Estado, cada qual representada pelos comandantes dos batalhões da Polícia Militar e delegados titulares das delegacias distritais. Dentre as principais características das AISPs estão a capacidades de: descentralização; autonomia decisória para órgãos e agentes; reforço do controle civil; articulação institucional e a integração comunitária. Desta forma, dentre as principais funções esperadas com a criação das

AISPs seria possibilitar o compartilhamento, controle e avaliações permanentes, com o objetivo de aperfeiçoar estratégias de atuação específicas para cada área.

Segundo a resolução de criação dos conselhos, eles seriam realizados mensalmente, nas AISPs, em cafés comunitários, em que policiais, moradores e lideranças locais pudessem se reunir e fazer avaliações dos problemas de segurança de forma amena e informal.⁸ De acordo com os relatórios que são divulgados todos os meses, nestas reuniões estão em pauta avaliações sobre as incidências criminais, elucidação de delitos e a qualidade dos serviços prestados pela polícia. Neste sentido, a comunidade é convidada a ajudar a identificar os crimes mais comuns, discutir soluções e acompanhar os resultados das medidas adotadas. As atas e relatórios destas reuniões são entregues ao ISP, para análise, divulgação e adoção de medidas, se for o caso.

Portanto, os Conselhos Comunitários de Segurança do Rio de Janeiro foram criados como parte de uma série de mudanças voltadas para a modernização da gestão policial. Segundo Luiz Eduardo Soares, as polícias no Rio de Janeiro não tinham aparatos voltados para o planejamento, investigação, análise de dados e avaliação dos seus trabalhos. “As polícias são máquinas pesadas e lentas, nada inteligentes e criativas, (...) cada vez mais só prendem em flagrante, porque pouco se investiga; limita-se a reagir depois que os crimes já ocorreram.” (SOARES, 2006)

A polícia brasileira, porém, tem sua história marcada pela ação truculenta e pela discricionariedade e pelo excessivo uso da força na sua atuação contra as camadas mais pobres da população. Naquele momento, modernizar as polícias fluminenses significava, neste respeito, introduzir no trabalho das polícias uma dimensão preventiva, além disso, iniciar um processo de divisão de algumas decisões com a comunidade.

3.4. Policiamento Comunitário: abertura em nível local e suas possibilidades

Na tentativa de introduzir a participação comunitária na gestão preventiva da segurança pública, colocou-se em questão a possibilidade de estabelecer um projeto de policiamento comunitário, projeto que concebeu a idéia central dos conselhos.

A polícia comunitária, segundo conceito aderido pela polícia do Rio de Janeiro, seria um programa que deveria envolver uma multiplicidade de ações, tendo como referência a interação e articulação da polícia com os destinatários dos seus serviços. A proposta filosófica

⁸A agenda que divulga os dias, horários e locais das AISPs que serão realizados os Conselhos Comunitários de Segurança ficam disponíveis todos os meses na página virtual do Instituto de Segurança Pública.

da política comunitária seria fazer que o emprego do trabalho policial fosse diferente do tradicional: afastar a idéia da polícia quanto defensora do Estado, e voltá-la para uma proposta de defesa dos cidadãos e das comunidades (TROJANOWICS, 1994, p. 15-22).

Atualmente, é desafio de boa parte dos governantes democráticos implementar políticas de segurança pública eficazes na prevenção e combate à violência de forma que sejam controladas pelas regras do Estado de direito. Segundo Bittner, há uma forte tendência ao redor do mundo na introdução de mecanismos de aproximação do trabalho policial às rotinas da população. A este respeito, o autor aponta para as últimas tendências da polícia norte-americana em elaborar políticas de segurança com caráter preventivo. Ele não nega as profundas alterações da instituição ao longo dos anos. Desde a própria criação da polícia moderna, dentro dos moldes europeus, sobretudo dos ingleses, a instituição adquiriu atribuições que vão desde mecanismo estatal de controle de manifestações públicas e até, recentemente, a tentativa de se construir uma polícia comunitária. Em seu estudo sobre algumas áreas pobres nos Estados Unidos, ele analisa as novas tentativas de abordagem da polícia. O controle policial destas áreas ocorre a partir do conhecimento que os policiais têm dos habitantes da localidade. Com deste conhecimento, a polícia poderia agir com certo grau de maleabilidade, não sendo necessariamente obrigado a seguir o modelo convencional de repressão e fazer o encaminhamento para o sistema judiciário. Neste modelo, a polícia teria certo grau de autonomia na resolução dos problemas, na medida em que o grupo policial esteja inserido nos problemas da localidade. Mediante isto, credita-se ser possível a construção de uma representação de um “tipo-social” da polícia. Com a mudança do *modus operandi* da polícia em algumas localidades, faz-se uma aposta na criação de mecanismos que consigam ter a aprovação e atender as necessidades das comunidades.

Bittner sustenta que apesar das denúncias de corrupção e os problemas da falta de treinamento das polícias de boa parte do mundo, ela ainda é vista como a opção mais recorrente para sanar os problemas das comunidades. Apesar do paradoxo, estão sendo feitas tentativas de se adequar o tratamento policial aos anseios dos cidadãos. Segundo ele, há atualmente uma clara preocupação em estruturar um paradigma comunitário-preventivo em substituição do modelo repressor envolvendo polícia e comunidade.⁹

No Brasil, contudo, este tipo de aproximação entre órgãos policiais e a sociedade está, aparentemente, longe de se concretizar devido ao seu longo histórico repressor estabelecido por estas instituições, sobretudo quando diz respeito ao contato com a população

⁹ O policiamento comunitário é uma filosofia que teve um movimento forte a partir da década de 1980, em diversas democracias ao redor do mundo. Sobre este assunto, ver: BAYLEY, 2000.

mais pobre. Porém, é necessário compreender as mudanças de prioridades executadas por diferentes governos.

Segundo Marcos Bretas, a atuação das instituições policiais, sobretudo as do Rio de Janeiro, modificaram-se lentamente desde a sua fundação, até os dias atuais. Durante o século XX diversos modelos se configuraram, de acordo com as estratégias políticas que se instauraram em diferentes momentos. Para ele, a ação policial se configurou como um dos principais elementos de ligação entre o Estado, as elites e os cidadãos. Desde o Rio de Janeiro da *Belle Epoque*, em que a intenção era transformar a cidade em uma capital à altura dos grandes centros urbanos da época, o papel da polícia era destinado, sobretudo, a controlar a massa pobre (BRETAS, 1997).

Na década de 1950, porém, o tipo de policiamento de grande visibilidade colocado principalmente nas áreas nobres da cidade era o policial de quarteirão ou o guarda de esquina. Estes policiais atuavam em duplas e, geralmente nos mesmos lugares, ficavam responsáveis pela manutenção da ordem nos bairros. Tinham conhecimento da rotina dos moradores e tornavam-se pessoas conhecidas na localidade. Entretanto, com o crescimento da densidade demográfica, a multiplicação de conjuntos habitacionais, periferias e favelas perderam-se a ligação pessoal entre a população e a polícia. Já nas de 1960 e 1970, as principais idéias dos administradores das instituições policiais era que seria necessário implantar um modelo que pudesse dar conta de um número mais extenso de áreas levando segurança a um número maior de pessoas. O discurso defendido pelos militares era que, desta forma, seria possível atuar de forma mais imparcial. Estabeleceu-se a partir deste período, a crença de que o policial não deveria ter relacionamento pessoal com o público, não deveria trabalhar muito tempo no mesmo lugar e que deveria direcionar os seus serviços para situações de emergência.

Com isto, nas últimas décadas, sobretudo no período do regime dos militares, concretizou-se a idéia de que a eficiência da polícia estaria relacionada com o aumento de seu aparato bélico e motorizada. Sua atuação passou a depender do seu isolamento da comunidade. De modo geral, o policiamento tradicional passou a concentrar-se, quase que exclusivamente, na repressão contra o crime. As estruturas organizacionais caracterizam-se por ser centralizado, o que ocorre para o aumento deste distanciamento.

Contudo, desde finais da década de 1980, algumas tentativas de aproximação vêm sendo experimentadas. O policiamento comunitário foi idealizado como forma de encurtar essa distância e atuar como forma de prevenção. Além disso, esta filosofia de atuação policial

deveria funcionar como forma de enfatizar a proposta de criação de parcerias entre as instituições policiais e as comunidades.

Segundo Carla Eichler, existem dois pontos centrais na proposta do policiamento comunitário. A primeira delas avalia que a questão da segurança pública deve guardar um papel mais ativo para a população. O policiamento comunitário deve delegar o papel de co-produção à comunidade: a criação de formas mais eficientes de estabelecer uma associação entre população e polícia.

O segundo, porém, se baseia na prevenção a partir da comunidade.

Esse tipo de policiamento procura focar o trabalho policial mais nos problemas que estão por trás dos delitos de que nos delitos propriamente ditos, sem diminuição, contudo, da ênfase no controle do crime. O controle do crime com eficácia deve permanecer como o principal indicador para medir a eficiência das estratégias utilizadas pela polícia. O que o policiamento comunitário é que existem técnicas melhores para controlar o crime do que aquelas utilizadas pelo policiamento tradicional. Técnicas menos focadas na reação aos crimes e mais em sua prevenção, que se apóiam menos nas próprias forças policiais e mais na capacidade da comunidade e de diferentes órgãos públicos (EICHLER, 2005).

Desta forma, sinteticamente, a proposta de prevenção colocada pelo projeto de policiamento comunitário sugere que seria melhor inibir as situações que poderiam levar ao crime, do que prender os criminosos após o crime cometido.

Em outras palavras, o policiamento comunitário deve ser considerado estratégia no exercício da polícia em prevenir crimes. Porém, de acordo com Bayley, este tipo de ação somente poderá ser considerado comunitário se realmente algo que mude as relações tradicionais entre a polícia e a população. Para ele, “o policiamento comunitário merece ser celebrado apenas se estiver ligado a um distanciamento das práticas operacionais passadas, e somente se ele refletir uma nova realidade tática e estratégica.” (BAYLEY, 2002, p. 18) Este projeto somente faria diferença se estabelecido como uma prática presente em todos os setores policiais, e não somente exercido pelo comando de um grupo de especialistas.

Portanto, percebe-se que o policiamento comunitário significa uma proposta de mudanças nos meios de atuação das forças policiais, e não necessariamente em seus fins. Isto deveria significar alterações na sua estrutura organizacional, aproximando as comunidades locais e diminuindo isolamento da polícia.

O policiamento comunitário estabelece uma integração entre a polícia e a comunidade. Isto, sem dúvida, pressupõe cultivar o seu apoio e ter a capacidade de resolver de forma satisfatória os anseios da comunidade. Estas seriam as bases fundamentais para o sucesso deste projeto. Seria preciso o apoio da população participando na prevenção de

crimes (denúncias, relatos, queixas, testemunhas, identificação de suspeitos), pois através disso constrói-se a idéia de que a segurança pública demanda da colaboração pública.

Cabe destacar que esta forma de exercício defende alterações nos meios de atuação das polícias, e não nos seus objetivos. Segundo Bayley:

(...) muitas vezes o debate sobre o policiamento comunitário é explicitado em termos de policiamento “duro” versus “brando” e de combate à criminalidade versus prevenção do crime. Essa dramatização exagerada das diferenças entre policiamento comunitário e o tipo de policiamento que ocorria antes dele é um modo errôneo de ver os objetivos de ver o policiamento tradicional. Criar uma presença visível da polícia nas ruas tinha o propósito de prevenir o crime, da mesmíssima maneira que as novas práticas associadas ao policiamento moderno (*Op. Cit.*, p. 120-121).

O policiamento comunitário, portanto, não visa substituir o policiamento tradicional, o tratamento ao crime continuaria ser tratado de forma ostensiva. A grande inovação que traz esta proposta seria, além de tentar aumentar a sensação de eficiência da polícia, perceber a idéia do quanto polícia e comunidade são dependentes entre si no objetivo de garantir a segurança. E é necessariamente dentro desta perspectiva que se situa o projeto dos Conselhos Comunitários de Segurança.

A inovação trazida pelos conselhos seria trabalhar com o conceito de segurança pública para além do crime. Dentre as suas principais metas estão: a redução de sensação de medo das comunidades, busca de soluções apontadas pelos participantes e, conseqüentemente, o fortalecimento dos mecanismos de prevenção de crimes.

As reuniões dos conselhos possibilitam que as diferentes demandas e preferências locais sejam pelo menos ouvidas pelas autoridades. Não se trata, neste caso, de se esperar que uma instituição como a polícia se torne subordinada às vontades da comunidade. Espera-se com os conselhos, abrir canais de diálogo em que se proponha considerar a opinião dos membros da localidade e explicar as diretrizes que adota, antes que as soluções e estratégias sejam tomadas. Os conselhos contribuem para apresentar à polícia os anseios da comunidade e fazer com que esta instituição se insira nas iniciativas da localidade na preocupação com a segurança pública.

Portanto, a proposta tanto do policiamento comunitário, como dos conselhos comunitários de segurança, têm como discurso, intensificar a filosofia de que a polícia é um serviço de atendimento ao público. A polícia deveria agir como servidor a favor dos cidadãos e como uma força mediadora da ordem.

3.5. Conselhos Comunitários de Segurança: suas características

A criação dos Conselhos Comunitários de Segurança nasceu em um contexto que se pretendia estabelecer parcerias entre os profissionais de polícia e a comunidade. Eles possuem sustentação legal como a maioria dos conselhos gestores nas diversas áreas das políticas públicas, contudo, os Conselhos Comunitários de Segurança Pública não se configuram como uma instância deliberativa. Como já visto no capítulo anterior, os conselhos gestores funcionam como instâncias deliberativas com amparo legal para a elaboração de políticas de fiscalização, apontando em direção de uma gestão de caráter mais democrático. Estes conselhos possuem autorização para influir na formulação de políticas públicas, estabelecendo prioridades na formulação de orçamentos e uso dos recursos públicos, apontando para proposta de compartilhamento de poder. Os conselhos gestores têm como principal competência deliberar, enquanto arenas criadas com o objetivo de favorecer a reforma democrática.

Já no que trata dos conselhos de segurança, porém, eles não possuem as mesmas propostas apresentadas pelos conselhos de outras áreas. Segundo Tatagiba, estes conselhos são considerados temáticos, por definem-se como

(...) sem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, existem na esfera municipal por iniciativa local ou mesmo por estímulo estadual. Em geral, associam-se a grandes movimentos de idéias ou temas gerais que, naquele município, por força de algumas peculiaridades de perfil político ou social, escolhem ou enfatizam o referido tema em sua agenda. Os formatos são muito variáveis, embora, em geral, tendam seguir as características principais dos conselhos de políticas, ou seja, a participação de representações da sociedade e a assunção de responsabilidades públicas. Neste grupo, incluem-se Conselhos Municipais de Direitos da Mulher, da Cultura, de Esportes, de Transportes, de Patrimônio Cultural, de Urbanismo etc. (TATAGIBA, 2002, p. 49-50)

Apesar de não se configurarem enquanto espaço deliberativo, não significa que seu papel de arena de participação da sociedade civil seja inviabilizado. Os conselhos comunitários de segurança têm a proposta de ir além do crime propriamente dito. Trabalhos de prevenção, redução do medo nas comunidades, incentivo à prática de registro de ocorrências e a solução para as mais diferentes questões, que muitas vezes vão além da questão da segurança pública, estão entre as suas metas.

Segundo a atual coordenadora geral dos conselhos, Edna Pinto Araújo, os conselhos visam promover o aspecto moral das comunidades, alguns presidentes já fazem trabalhos

comunitários em igrejas. Eles se organizam para conscientizar da importância de se prevenir o crime, a violência contra a mulher e distribuição de cestas básicas.¹⁰

Os conselhos de segurança buscam tratar tanto assuntos comuns a todo o Estado, como também identificar as questões de ordem local que exigem tratamento e respostas diferenciadas. No ínterim, são freqüentemente levantadas em boa parte dos conselhos respostas às ações do poder público junto à população de rua e a necessidade de aumento de efetivo nas ruas. Sem dúvida, este também se torna um espaço em que a polícia pode expressar junto à comunidade as suas dificuldades institucionais como escassez de homens e seus limites de recursos materiais (TEIXEIRA, 2006, p. 207).

Sem dúvida, diante do cenário de violência em que se encontram as grandes capitais do Brasil, em especial o Rio de Janeiro, os Conselhos de Segurança surgem como um novo canal de comunicação entre a comunidade e a polícia em busca de um interesse comum: a redução da violência. A proposta dos conselhos seria colocar a segurança pública como responsabilidade coletiva, abrindo a oportunidade para a sociedade pensar e participar da construção da sua própria segurança.

Entretanto, segundo o tenente-coronel Paulo Augusto Teixeira, apesar da determinação do governo, de se manter a freqüência dos cafés comunitários, ao longo do tempo, muitos conselhos foram descontinuados. Além da falta de apoio por parte da população, não havia um núcleo comum de procedimentos em relação ao funcionamento dos conselhos. Somente em 2003, através de uma nova Resolução¹¹, foi possível revitalizar os conselhos. Contudo, segundo ele, os resultados esperados não foram atingidos. Outra resolução da Secretaria do Estado de Segurança, datada de 2005¹², na tentativa de resolver a questão de organização e controle de informações vindas dos conselhos, solicitou que o Instituto de Segurança Pública passasse a avaliar o funcionamento destes encontros (TEIXEIRA, *Op., Cit.*, p. 206).

O diagnóstico do ISP verificou a necessidade de discutir novos rumos para a estruturação e funcionamento dos conselhos.¹³ Como, em sua fundação, não haviam sido estabelecidos procedimentos mínimos de funcionamento, não era possível acompanhar as

¹⁰ Entrevista realizada dia 25 de março de 2010.

¹¹ Resolução SSP nº 629, de 19 de maio de 2003.

¹² Resolução SSP nº 781, de 08 de agosto de 2005.

¹³ Diagnóstico realizado no I Fórum dos Conselhos Comunitários de Segurança, realizado na UERJ, em 2004, foram discutidas questões como a distinção entre café e conselho e a elaboração de um guia prático para participantes de Conselhos de Segurança. *Apud.*: Teixeira. *Op Cit.*, p, 207.

ações realizadas e ficava, portanto, difícil o estabelecimento de regras claras. Com isto, a partir deste período, o ISP resolveu estabelecer regras mínimas de funcionamento, além da preocupação com a adaptação das peculiaridades locais.

Além de trabalhar como mediador de conflitos, levamos e trazemos demandas, damos posse, expedimos certificados... Isto pra eles é importante porque qual é a visibilidade que eles têm perante a sociedade pra dizer que são formalmente integrantes de uma diretoria de conselho? Através da certificação. Cada diretoria tem um certificado válido por um ano. Eles estão pedindo para mudar a resolução para que o mandato seja de dois, podendo ser prorrogado por mais dois, porque eles entendem que em um ano é muito difícil de articular e dar solução pra algumas demandas porque eles só fazem reuniões uma vez por mês. O trabalho é voluntário, não tem remuneração. Muitas vezes eles até reclamam. A ideia é de que eles se articulem e consigam parceiros para conseguir suprir as suas demandas. Alguns conselhos já conseguiram sede em salas de alguns órgãos públicos ou privados. Um parceiro do âmbito privado que, em todo estado são parceríssimos é a Câmara de Diretores Lojistas. As Câmaras Municipais normalmente cedem espaço e as escolas. Queremos muito estreitar este ambiente nas escolas. As escolas que não se aproximam não vêem a oportunidade que perdem, de terem questões que elas não conseguem resolver, como o assédio do tráfico, violência, *bullying*, tudo isso pode ser trazido nas reuniões do conselho.¹⁴

Os encontros passaram a ser organizados com a participação de autoridades policiais (chefes de batalhões, delegados e policiais), eventualmente, algumas autoridades de serviços estaduais e municipais (como: Rio Luz, Conlurb, Cedae, Guarda Municipal, etc.), empresariado, associações de moradores, síndicos de condomínios e membros da comunidade isoladamente. Nestes encontros, os representantes das instituições estimulam que a comunidade mantenha canais de comunicação abertos. A ideia central dos conselhos comunitários é que as reuniões possuam o caráter plural e que funcionem como uma ferramenta da sociedade para ter um contato mais aproximado com o Estado.

Muito embora tenham sido criados e estejam vinculados ao poder público, os conselhos possuem o caráter independente, em certos aspectos. De acordo com Carla Eicheler, é possível apontar quatro funções dos conselhos de segurança:

- 1) Cooperar com as autoridades de maneira geral e, no caso das autoridades municipais ou em atuação nos bairros, apoiá-las nos pleitos de recursos e providências que sejam feitos às autoridades da esfera estadual e/ou federal;
- 2) Constituir-se em um mecanismo de controle externo das atividades dos órgãos do sistema;
- 3) Reivindicar a atuação do poder público, em situações específicas, de interesse da coletividade abrangida pelo conselho;
- 4) No caso dos conselhos de bairros, e eventualmente nos pequenos municípios, organizar a autoproteção comunitária e o gerenciamento dos riscos, articuladamente com a polícia. (SILVA, *Op. Cit.*, p. 49)

¹⁴ Edna Araújo. Entrevista realizada dia 25 de março de 2010. Arquivo Pessoal da pesquisadora.

Apesar de ter certa autonomia para se articularem e buscar meios e recursos para o seu funcionamento, isto não significa que o conselho seja independente na sua forma de organização. Ele precisa seguir os preceitos descritos pela coordenação do ISP.

Eles têm que entregar as atas, porque essa é uma maneira de saber se o conselho está atuando. Por mais simples que seja tem que ter uma ata. O conselho é considerado desativado se não tiver em quatro reuniões consecutivas. Se neste período não tiver reunião, nós entendemos que o conselho está desativado. É claro que a gente não espera esses 120 dias, ficamos cobrando as atas, mas as pessoas enrolam... Muitos enrolam porque tem dificuldade ou porque não fizeram. A gente já descobriu que não estava tendo reunião, nós chamamos as pessoas aqui e insistimos. Porque como eles não têm sede não tem como ir ao local, vou apenas às reuniões. As reuniões podem ser nos batalhões, na delegacia, nas escolas, dentro de comunidades, igrejas e por aí vai... E aí é bacana por que as pessoas de uma comunidade, que cedem espaço, se sentem de alguma forma, gratificadas porque estão envolvidas de alguma maneira por esse espírito de colaborar com a redução da criminalidade e da violência.¹⁵

Além do nível local, os conselhos de segurança também contam com graus de atuação estadual e municipal. Na esfera estadual, participam dos conselhos, as autoridades de segurança pública, do sistema prisional, do Ministério Público e Poder Judiciários estaduais e representantes de entidades e associações civis. No nível municipal, participam os representantes do Executivo municipal, autoridades policiais, responsáveis pela Justiça Criminal e Ministério Público no município e representantes da sociedade civil. Já em instância local, objeto de estudo deste trabalho, reúnem-se os responsáveis mais diretos das instituições policiais (delegados da polícia civil e comandantes do batalhão militar) e a comunidade, muitas vezes representadas por instituições religiosas, comerciais, entidades filantrópicas, escolas e associação de moradores (*Op. Cit.*, p. 49-50). Portanto, é no espaço local que governo e sociedade, pela primeira vez, obtêm a possibilidade de definir as medidas de segurança para a sua AISP.

Segundo a atual resolução, os conselhos teriam como as suas principais finalidades:

- I) Aproximar as instituições policiais da comunidade e as comunidades da polícia, restaurando suas imagens, restituindo-lhes credibilidade e transmitindo mais confiança e sentimento de segurança à população;
- II) Aprimorar o controle da criminalidade através do apoio daqueles que convivem mais de perto com os problemas no cotidiano;
- III) Elevar o grau de entendimento da comunidade sobre a complexidade dos problemas relacionados à segurança pública, auxiliando assim a esclarecer à população o papel de cada instituição na busca de soluções;
- IV) Discutir com os Delegados Titulares das Unidades de Polícia Administrativa Judiciária e Comandantes dos Batalhões de Polícia Militar, ou seus representantes, a definição de prioridades na segurança pública, na área de atuação do CCS;

¹⁵ Edna Araújo. Entrevista realizada dia 25 de março de 2010. Arquivo Pessoal da pesquisadora.

- V) Promover programas de instrução e divulgação de ações de autodefesa às comunidades, inclusive estabelecendo parcerias, visando projetos e campanhas educativas para a redução da violência interpessoal;
- VI) Programar eventos comunitários que fortaleçam os vínculos da comunidade com as organizações policiais e que destaquem o valor da integração de esforços no desenvolvimento de ações preventivas;
- VII) Promover a integração com as demais instituições, públicas e privadas, cujas atividades tenham influência na segurança pública;
- VIII) Colaborar na identificação das deficiências de instalações físicas, equipamentos, armamentos, viaturas e na implementação de estratégias de segurança.¹⁶

A função de coordenar as atividades de divulgação e de organização dos melhores dias para a realização dos encontros (guardados os limites impostos pelos compromissos profissionais dos comandantes e delegados) é da Diretoria composta por, pelo menos, cinco membros efetivos (presidente, vice-presidente, 1º secretário, 2º secretário e diretor social e de assuntos comunitários), e todos precisam pertencer à localidade. Este comitê é eleito pelos participantes dos conselhos e possui o mandato de um ano. Próximo ao término do mandato é estimulado a formação de novas chapas para concorrerem às próximas eleições.

Sobre a escolha dos representantes do conselho, ainda segundo a entrevista com a coordenadora dos conselhos, configura-se por uma escolha de uma pessoa que geralmente já tem o reconhecimento da comunidade. Segundo Edna Araújo, estes representantes:

Geralmente são pessoas que tem o espírito solidário muito grande. Gostam de se doar para a comunidade, para as causas sociais (...). Todas elas têm esse perfil de querer interferir pra melhorar a sua comunidade. A maioria delas já tem um trabalho social ligado à igreja, ou a alguma associação. São essas pessoas que, num primeiro momento, os membros natos, que são os comandantes e os delegados, percebem quem são esses expoentes que se sobressaem dentro da comunidade. Depois se faz um levantamento pra poder saber se a vida pregressa da pessoa é compatível, porque não pode ter antecedente criminal, se essa pessoa estiver limpa com a justiça... Por ser um conselho de segurança, a gente evita que as pessoas tenham algum problema, até mesmo pra não criar um bloqueio para as pessoas que estarão participando. Exemplo bem crasso: se eu pegar um miliciano; é um cara articulador, boa gente, mas é um miliciano, não é? Não dá pra colocar como presidente. Já se tentou, mas a gente percebeu... Já tivemos casos de pessoas com uma vida pregressa que tem uma folha corrida daquelas terríveis. Não dá! Você tem que ter uma pessoa com expressão na sociedade de caráter ilibado e com propostas. Eles precisam apresentar suas propostas para trabalhar.

Tem pessoas que pretendem focar em uma determinada área. Porque aqueles que querem tudo geralmente não fazem nada! Pulveriza tanto que não foca em nada. Os que trabalham com um foco, não que não faça as outras coisas, mas a gente sempre vê a prevenção de drogas, estão sempre preocupados com a redução da criminalidade.¹⁷

Os conselhos podem ser realizados em uma ou mais reuniões por mês, de acordo com o interesse dos seus membros, e ser reunidos preferencialmente nos Batalhões de polícia

¹⁶ Resolução SESEG nº 78 de 20 de setembro de 2007.

¹⁷ Edna Araújo. Entrevista realizada dia 25 de março de 2010. Arquivo pessoal da pesquisadora.

os nas Delegacias. Se, por algum motivo, não for possível a reunião nestes locais, poderão ser adotados sistemas de rodízios em outros espaços públicos ou mesmo da comunidade (escolas, igrejas e associações), para que o diálogo comunitário não seja prejudicado.

Os assuntos discutidos nas reuniões dos cafés comunitários são elaborados em uma agenda que deve conter a identificação dos problemas, acompanhamento crítico das medidas adotadas pelos policiais e uma lista de prioridades. Tudo isto deve ser resumido em uma ata, sob responsabilidade do presidente do conselho. No final de cada mês, a coordenação da AISP deve elaborar uma avaliação sobre a situação do controle da violência na área de acordo com seus próprios critérios de soluções e abordagem dos problemas. Deste modo, percebe-se que os conselhos comunitários de segurança não têm o poder de deliberar quanto às estratégias e soluções do problema da violência. Apesar da contribuição atribuída aos conselhos em apontar as ansiedades locais, a segurança não deixa de ser, em momento algum, monopólio do saber especializado das instituições policiais. Embora a tentativa de se buscar um consenso com a comunidade através do aprofundamento do diálogo, as polícias não são obrigadas a obedecer a agenda definida por ela.

Por meio disto, há uma forte tendência entre alguns conselhos de conseguir se desvincular do modelo gerido pelo ISP, procurando um meio de se institucionalizar de forma independente. Segundo a coordenação geral do ISP, muitos conselhos pensam em conseguir mais autonomia basicamente por dois motivos: o primeiro, muitos não conseguem se articular entre os integrantes da própria localidade, e como o ISP não fornece recursos, muitas vezes o trabalho se torna inviabilizado; segundo, muitos discordam do modelo consultivo do conselho, exigindo que as instituições policiais sejam obrigadas a seguir as suas deliberações.

Eles gostariam que nós déssemos mais sustentação, aporte ou financeiro, ou material. De um lado eu tenho os "chorões", mas de outro eu tenho gente que articula ao máximo, e sem ter uma grana, mobiliza as pessoas. Muitos querem CNPJ para poder captar recursos, [porque] você sendo uma pessoa jurídica pode fazer isso. Porque as empresas às vezes querem ajudar, como Petrobras, Vale do Rio Doce, Metrô, mas para darem saída no orçamento deles, eles têm que dizer a quem, não pode ser pessoa física. Hoje é na pessoa do presidente que concentra todas as demandas. Muitas vezes eles têm que dar o celular deles porque não tem outro. Por outro lado, eu vejo que, se eles se institucionalizarem, se burocratizarem de tal forma, vão ficar também engessados. Infelizmente a máquina pública é morosa. (...) Se eu tenho o CNPJ e vou pegar o orçamento da União, eu tenho que fazer a prestação de contas no parâmetro segundo as normas e tramitações... E aí pronto: acabou a agilidade do conselho. Isso por eles ainda não o *knowhow* para poder se articular dessa maneira. Algumas pessoas que possuem mais condições, mais experiência, mais articulação, podem até conseguir, mas ... Por isso eu vejo que alguns querem se distanciar porque eles vêem que eles querem muito mais do que nós temos pra oferecer. Na coordenação somos poucos, eles querem que a gente participe e leve as demandas. (...)

Muitos conselhos estão buscando a sua independência, querem mais autonomia. Por outro lado, como exigir a obrigatoriedade da presença das polícias? No atual

modelo há uma norma para regular. A coordenadoria do ISP serve para verificar se as diretorias estão cumprindo com as normas. Os conselhos passam diversos tipos de demandas: denúncias, crimes, movimentação do tráfico de drogas, ameaças e diversos tipos de outras demandas que envolvam outras políticas públicas.

Portanto, a competência dos conselhos de segurança é de ser consultivo. Mesmo que nem todos os problemas e sugestões citados nas reuniões sejam colocados em prática, segundo a coordenadora dos conselhos, as atas e relatórios são registrados para análise e acompanhamento. Os conselhos são responsáveis por diagnosticar os problemas de segurança pública na localidade com base tanto nos demonstrativos de incidências criminais divulgados mensalmente pelo Instituto de Segurança Pública, como nas demandas exigidas pela comunidade. Apesar de não assumir atribuições deliberativas ou executivas, os conselhos podem aprofundar o relacionamento de cooperação entre polícia e a sociedade local através de seus diagnósticos e de atividades que valorizem as instituições policiais frente à comunidade.

3.6 Instituições policiais: entre novidades e desafios da experiência participativa

No que diz respeito à visão dos integrantes das instituições policiais, quanto esta abertura participativa, políticas como as dos conselhos comunitários ainda precisam ser observadas com mais cuidado. Como já exposto anteriormente, as instituições policiais, sobretudo no Brasil, apesar das lentas mudanças, ainda se caracterizam como órgãos centralizados e altamente hierarquizados. Além disso, nas últimas décadas, seus agentes foram treinados a reagir através de uma política de enfretamento. Portanto, uma proposta que priorize o contato direto com a comunidade e a exposição de suas demandas pode significar um grande desafio para os seus organizadores e, sobretudo, para seus agentes que possuem atribuições de caráter operacional.

Os conselhos comunitários de segurança, criados na década de 90, pela primeira vez abriram uma porta para o diálogo uma ação tão controversa que é o trabalho policial. Segunda a coordenação dos conselhos, uma das maiores conquistas possibilitadas pela construção dos conselhos, além da aproximação das instituições com as demandas trazidas pela comunidade, foi a possibilidade de melhorar a imagem da polícia na localidade. Contudo, ainda não há um consenso entre os comandos quanto à importância desta iniciativa.

Alguns comandos fazem trabalhos fantásticos. Abrem espaço para esportes, oficinas capacitação... Vai muito do espírito do comando (...).

Muitos delegados não entendem a questão da participação social na construção de prioridades na ação da polícia. Dentro da resolução, essa proximidade viabiliza essa troca de informações, e tanto a comunidade, quanto os batalhões, um vai ter mais crédito junto ao outro e confiança vai crescendo. Ele estreita laços com a

comunidade. No fundo a ideia é trazer a sociedade para tirar esse medo. As vezes eu fico até triste porque quantas pessoas já disseram pra mim: "você não tem cara de polícia." Por que? Existe no imaginário das pessoas a figura do policial que é aquele truculento, grosseiro, que não tem formação, nível elevado de escolaridade... Hoje nossos policiais estão todos com 3º grau, duas, três faculdades, pós-graduação, doutorado, mestrado... A sociedade está começando a acompanhar e ver quem são esses novos policiais através dos conselhos comunitários. Quando observa um comandante falando, ele percebe que não é tão vazio de informação e conteúdo como eles pensariam.¹⁸

Para alguns policiais, porém, esta rejeição se configura porque muitas vezes os assuntos que são colocados e discutidos nos conselhos não têm aplicabilidade direta ao trabalho policial. Muitas vezes os encontros acabam por se tornar uma grande exposição de problemas pessoais e que, muitas vezes, as solicitações não são da competência dos agentes policiais, e sim de órgãos responsáveis pela manutenção de outras políticas públicas.

Isto, sem dúvida, pode intervir na própria noção do que se entende de políticas públicas. Como no Brasil a noção de público se distingue pelo vínculo que este possui com seus "proprietários", sejam particulares ou o próprio Estado, as coisas públicas se tornam coisas privadas.

Segundo Kant de Lima, devido às nossas profundas tradições jurídico-patrimonialistas, seria mais relevante distinguir as coisas pela forma de sua apropriação, isto é, se são apropriáveis pela coletividade ou se são apropriadas particularizadamente, tanto pelo Estado como por outros particulares. Isto é de grande relevância porque, na medida em que as coisas são apropriadas pela coletividade, a maneira de conservá-la e protegê-las são a educação, a disciplina e o respeito pelo espaço alheio. Da mesma forma, quando são apropriadas de forma particularizada, o modo de garanti-las seria a repressão. Esta é, portanto, a distinção entre políticas públicas coletivas, e políticas particularistas do Estado sobre aquilo que ele entende que lhe pertence e, por conseqüência, àqueles que a ele estão de alguma forma vinculados ou nele instalados (LIMA, 1979, p. 105-124).

Este conceito se aplica no caso da segurança pública, no sentido de que pode ser alinhada às concepções polarizadas: podem corresponder à adoção de rótulos novos para mascarar antigos conteúdos; podem corresponder a uma elaboração de ações destinadas a atender ao interesse público, no sentido de coletividade, e não dos aspectos que Estado compreende que lhe pertence. Para além de compreender as políticas públicas de segurança como um problema de política, ou uma questão apenas do governo estadual, o ponto de partida que se coloca através da criação dos conselhos comunitários de segurança é considerar

¹⁸ Edna Araújo. Entrevista realizada dia 25 de março de 2010. Arquivo pessoal da pesquisadora.

que a segurança pública (que é dever do Estado de proteger os indivíduos) resultará de uma ação de todos os poderes, de todas as instâncias do governo e da sociedade civil.

Portanto, podemos evidenciar que ao longo das três últimas décadas tanto o poder público como a sociedade civil organizada buscaram desenvolver mecanismos que pudessem ampliar as formas de participação. De acordo com os seus devidos interesses, defendem a perspectiva de que a democracia se tornaria mais eficiente a partir da proximidade entre os órgãos públicos e as demandas locais. Com isso, projetos em que a sociedade civil é “chamada” atuar participando junto ao Estado apontam para a tendência descentralizadora que o país vem tomando, sobretudo, a partir da década de 1990. Mas esse é um campo que merece investigação criteriosa. Os cafés da manhã acabam se tornando um espaço onde assuntos locais da comunidade são tratados, não somente os de segurança pública. É necessária uma análise da *práxis* destes conselhos na vida das comunidades, do perfil dos atores que participam neste processo, do retorno às necessidades locais e por fim, do conhecimento de como a polícia se organiza para tratar as informações geradas nos encontros. Ao considerarmos o grau hierárquico dos que estão à frente dos conselhos, é importante questionar o perfil destes atores, sobretudo os conselheiros, se este corresponde às demandas propostas pela comunidade local e repassam todas as informações debatidas aos policiais que são aqueles que ainda se relacionam com a comunidade por meio da violência.

4 CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA DA 3ª AISP

Neste capítulo, serão analisadas as características da região da 3ª AISP, a formação de seu conselho e o perfil dos seus participantes. Com o intuito de analisar o processo de criação deste Conselho Comunitário de Segurança Pública, foram realizadas entrevistas com alguns dos participantes mais antigos. O objetivo da pesquisa é analisar as diferentes percepções sobre a criação do Conselho. Afinal, conhecer quais seriam os pontos em consenso e quais seriam as tensões e divergências presentes nesta forma de associação. Para isto, as reuniões realizadas entre abril de 2009 e março de 2010 foram acompanhadas através de observação participante. Além disso, durante este período, foram realizadas dez entrevistas semi-estruturadas, sendo quatro com os participantes do conselho, quatro com os membros natos (delegados e comandantes de batalhão) e duas com agentes da polícia militar. Para a apresentação do trabalho, optou-se por colocar nomes fictícios aos entrevistados.¹⁹

4.1 Quadro geral da 3ª AISP: características da localidade

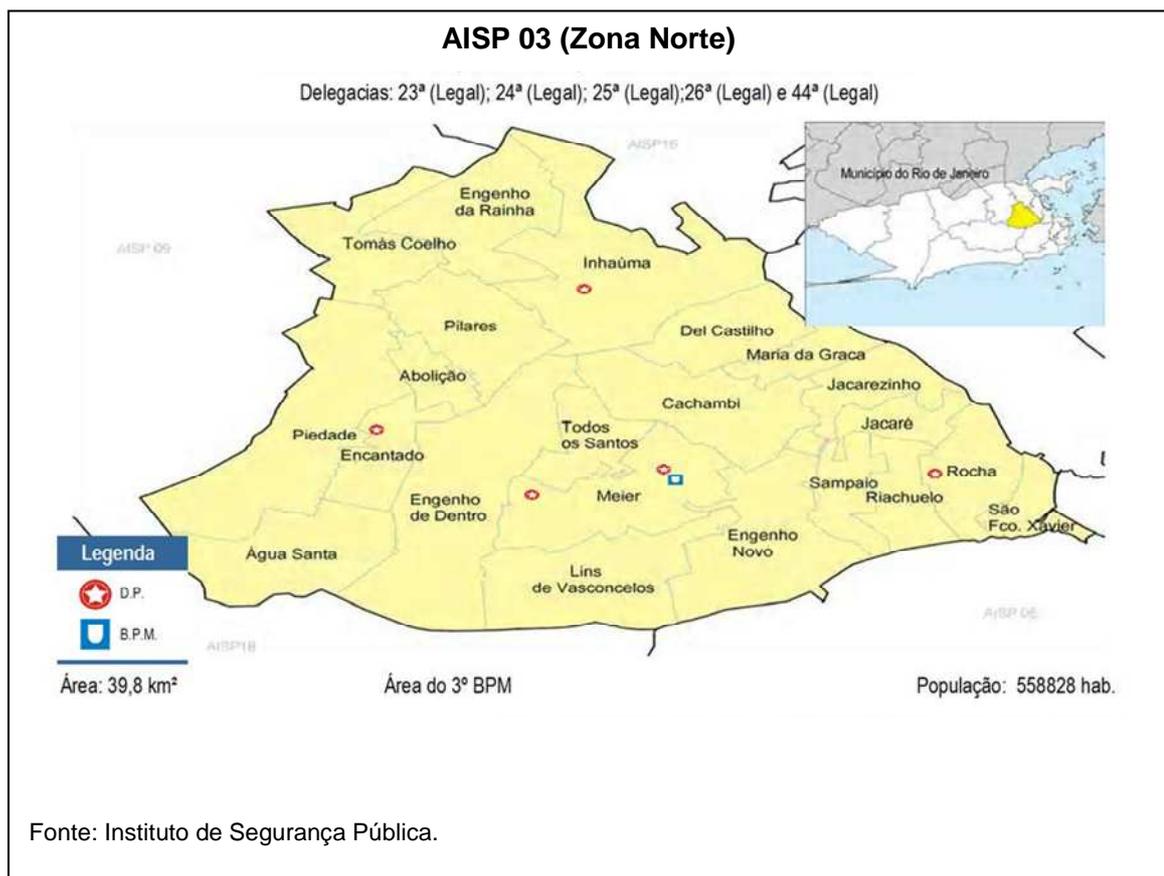
O contexto urbano e suas devidas características são fatores fundamentais para se compreender o sucesso ou o fracasso de algumas experiências participativas. Sem dúvida, o grau de desenvolvimento humano, o vínculo com o aparato legal e o relacionamento institucional são fatores que podem ajudar a analisar as práticas em relação à participação em diferentes cidades.

Desta forma é necessário apontar as principais características da cidade pesquisada. A região onde se encontra a 3ª AISP, localizada na Zona Norte do município do Rio de Janeiro, transformou-se em uma localidade que ocupa grande importância no município, por sua forte presença no comércio e pelo seu número habitantes. De acordo com a pesquisa do IBGE, em 2005, a área estudada possui uma população de aproximadamente 600.000 habitantes. Isto significa 20% da Zona Norte e 5% de toda a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A 3ª AISP é uma área que possui 39,8 Km² e compreende os bairros Méier, Lins de Vasconcelos, Cachambi, Higienópolis, Maria da Graça, Del Castilho, Engenho de Dentro, Pilares, Abolição, Encantado, Piedade, Água Santa, Inhaúma, Engenho da Rainha, Tomás Coelho, Jacarezinho, Riachuelo, Jacaré, São Francisco Xavier, Rocha, Sampaio, Engenho

¹⁹ Anexos: modelos das entrevistas semi-estruturadas e do questionário.

Novo e Todos os Santos. Além disso, possui cerca de quarenta e quatro comunidades carentes, algumas fortemente dominadas pelo tráfico de drogas. Igualmente, esta região se destaca por ser uma área estratégica por concentrar em sua área grande número de pessoas em trânsito. Além de localizar dois grandes shopping centers - Norte Shopping (Cachambi) e Nova América (Del Castilho) – e grandes estabelecimentos de ensino superior – Universidade Gama Filho, Universidade Estácio de Sá, Univercidade e Centro universitário Celso Lisboa - que concentram grande parte da população de seu entorno, está sob sua responsabilidade fiscalizar vias de destaque, que ligam diversas áreas da cidade, como a Linha Amarela, Avenida Dom Helder Câmara, Avenida Pastor Martin Luther King, Avenida Marechal Rondon, Avenida 24 de Maio, Rua Dias da Cruz e parte da linha férrea.



Em relação aos indicadores de criminalidade violenta, a 3ª AISP apresenta uma variável nos números de crimes, de acordo com a sua modalidade. Apresentaremos alguns dados relativos aos crimes com mais ocorrências na 3ª AISP, as suas áreas vizinhas (6ª e 16ª AISPs) e o que estes representam em comparação ao Município e ao Estado do Rio de Janeiro:

Tabela 1
Roubo de Veículos

Região / Ano	2006	2007	2008	2009
AISP03	3.660	3.312	2.877	2.093
AISP06	2.113	2.009	1.295	1.509
AISP16	2.607	2.111	1.580	1.316
Município	24.658	21.509	17.615	14.834
Estado	34.941	31.849	27.847	25.036

Fonte: Instituto de Segurança Pública

Tabela 2
Roubo a Transeunte

Região / Ano	2006	2007	2008	2009
AISP03	4.233	4.855	5.711	4.735
AISP06	2.701	3.444	3.433	3.078
AISP16	2.014	2.836	2.866	2.603
Município	30.194	37.939	41.984	42.209
Estado	46.340	59.494	68.039	71.066

Fonte: Instituto de Segurança Pública

Tabela 3
Roubo a Coletivo

Região / Ano	2006	2007	2008	2009
AISP03	475	535	495	459
AISP06	193	269	285	220
AISP16	388	359	370	360
Município	4.899	4.975	6.150	5.678
Estado	8.482	8.347	9.921	8.930

Fonte: Instituto de Segurança Pública

Tabela 4
Roubo a Estabelecimento Comercial

Região / Ano	2006	2007	2008	2009
AISP03	266	258	227	206
AISP06	225	199	207	246
AISP16	153	206	231	211
Município	2.510	2.394	2.432	2.412
Estado	4.821	4.614	4.894	4.944

Fonte: Instituto de Segurança Pública

As tabelas de 1 a 4 apresentam uma série de registros de crimes contra o patrimônio nos últimos anos. Para divisarmos a situação desta região, foram incluídos os números absolutos do Município e do Estado do Rio de Janeiro e das duas AIPs mais próximas. Como pode-se notar, a AISP03 apresenta uma pequena redução dos crimes selecionados nos dois últimos anos, salvo crime de roubo a transeunte, que em 2008 teve um significativo aumento. Pode-se também observar que em todos os casos, os crimes contra o patrimônio na região analisada é superior aos observados na 6ª e 16ª AISP. Estes dados nos mostram que, em relação aos crimes contra o patrimônio, a 3ª AISP concentra 13,11% dos crimes do município e 8,20% do Estado.

Se nos crimes contra o patrimônio a 3ª AISP apresenta taxas bastante semelhantes às observadas nas demais áreas selecionadas, o quadro muda um pouco em relação os crimes contra a pessoa. As duas próximas tabelas explicam este ponto.

Tabela 5
Homicídio

Região / Ano	2006	2007	2008	2009
AISP03	166	199	172	179
AISP06	79	88	72	51
AISP16	150	170	49	51
Município	2.465	2.336	2.069	2.155
Estado	6.323	6.133	5.717	5.794

Fonte: Instituto de Segurança Pública

Com relação aos homicídios dolosos nos últimos anos, apesar da sensível queda a partir de 2008, este índice encontra-se bastante superior aos observados nas demais AIPs.

Note-se que, tomando o Município e o Estado como referência, os números da 3ªAISP representam 7,93% e 2,99% respectivamente, ou seja, elas são bastante altas para uma população com menos de 1 milhão de habitantes.

A tabela 5 apresenta taxas de lesões corporais dolosas. Neste caso, não apresentam indicadores especialmente altos, mas deve-se notar que ainda são os mais elevados quando comparados aos índices das demais regiões, sendo ora um pouco mais baixos, ora ligeiramente mais altos.

Tabela 5
Lesão Corporal

Região / Ano	2006	2007	2008	2009
AISP03	2.071	1.872	1.861	2.163
AISP06	1.193	1.188	1.147	1.200
AISP16	1.382	1.605	1.326	1.468
Município	26.184	26.941	27.102	29.383
Estado	73.506	73.908	73.474	79.244

Fonte: Instituto de Segurança Pública

Pode-se compreender das informações apresentadas, que a região da 3ª AISP apresenta indicadores relativamente altos nos principais crimes contra o patrimônio, representando um percentual relativamente alto quando comparados aos índices de todo o município do Rio de Janeiro. A região em questão não apresenta indicadores especialmente superiores aos das demais regiões do município quando se trata de crimes contra a pessoa.

Considerando que o Rio de Janeiro está entre as capitais mais violentas do país²⁰, e que os dados referentes aos crimes contra a vida, sobretudo os homicídio dolosos, presentes na 3ª AISP são próximos àqueles do Estado, são mais do que justificáveis as tentativas de adoção de estratégias inovadoras que possam a médio ou longo prazo diminuir estas curvas que, nos últimos anos, se tornaram cada vez mais ascendentes.

Nos últimos anos, observa-se uma preocupação maior do poder público e da sociedade civil de encontrar alternativas consistentes aos altos índices de criminalidade. De acordo com esta tendência, a criação do conselho comunitário de segurança representa um instrumento importante. A oportunidade de acompanhar o relato da sua criação, mapeando

²⁰ Ocupa o 14º lugar no *ranking* das capitais mais violentas do país, segundo o “Mapa dos Municípios Brasileiros (1997-2007)”. Pesquisa realizada conjuntamente pela Rede de Informação Tecnológica Latino-americana (RITLA) e pelo Instituto Sangari (com aval dos Ministérios da Saúde e da Justiça). Publicado em 29 de janeiro de 2008.

visões e os papéis a ele atribuídos pelos seus membros, identificando as barreiras e limitações existentes, assim como as escolhas realizadas, pode nos oferecer dados sobre a eficácia da proposta.

A “Constituição Cidadã” abriu possibilidades de criação de novos espaços para a participação na política, como foi observado anteriormente. Os conselhos gestores criaram as condições legais para a atuação de lideranças locais. Esta nova forma de instituição participativa tem sido um grande desafio às lideranças comunitárias; esta arena propõe outra maneira de reivindicar e fazer política pois exige propostas e articulações locais, em que informações privilegiadas configuram-se como matéria-prima desta relação.

Assim, as lideranças comunitárias passaram a negociar diretamente com o poder público em prol de melhorias urbanas para os bairros de que são representantes. Contudo, não se pode descartar o risco de uma hierarquia nas demandas encaminhadas, visando atender àquelas advindas de associações que prestam apoio. Pela primeira vez, percebeu-se a diminuição do distanciamento dos dirigentes das entidades e de seus representantes, passando estes a serem percebidos como uma entidade mais próxima, localizada no próprio bairro, apesar de continuar sendo um poder externo.

4.2 Criação do Conselho Comunitário de Segurança Pública da 3ª AISP

O Conselho Comunitário de Segurança Pública da 3ª AISP foi criado em 1999, com a formação de um comitê gestor. Este comitê gestor era formado pelo comandante do 3º Batalhão da Polícia Militar, um representante da Polícia Civil (o delegado mais antigo) e um representante do executivo municipal, geralmente um representante da XIII Região Administrativa da Prefeitura. Ocasionalmente compareciam representantes de empresas prestadoras de serviços públicos, estabelecimentos de ensino e associação comercial.

Segundo *Aristides*²¹, o único participante que participa do conselho desde a sua fundação, o café da manhã do conselho não era realizado no batalhão de polícia. Desde que foi fundado, em 1999, o conselho se reunia em um espaço fornecido pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), localizado na Rua 24 de Maio, no bairro Riachuelo. Neste

²¹ *Aristides* (nome fictício) tem 61 anos. É policial militar há 40. Há 28 anos atua como delegado titular em uma delegacia da região.

período, as primeiras reuniões contavam com a participação assídua dos moradores das favelas do seu entorno.²²

Segundo ele, apesar do grande número de pessoas que moravam nas comunidades, a frequência desses moradores não significava uma participação ativa por parte deles. A maior parte dessas pessoas não fazia grandes intervenções na reunião. Eles limitavam-se a ficar assistindo as palestras feitas pelas autoridades presentes. Para Aristides, estas pessoas sentiam-se intimidadas em falar sobre os problemas que as afligiam. Muitos tinham medo de denunciar os problemas da localidade, visto que a maior parte das comunidades carentes da região são fortemente dominadas por traficantes de drogas e armas. Nas palavras do entrevistado: “muitos entravam mudos e saíam calados... Chego a acreditar que iam mais pelo café da manhã, do que por um objetivo qualquer”. A fala nestas reuniões ficava quase que exclusivamente com o comandante do batalhão, que também exercia o papel de presidir e coordenar o andamento das reuniões. Ele costumava falar sobre os problemas da região de uma forma geral, estimular a cultura do registro e das limitações de atuação da polícia em algumas situações.

Ainda segundo Aristides, apesar da presença da polícia nas ocasiões do conselho, os traficantes continuaram a ter peso e poder sobre as comunidades. Temendo que algum morador delatasse os esconderijos ou mesmo o ritmo da venda de drogas, os traficantes passaram a ameaçar as pessoas da região que continuassem a frequentar o conselho. O policial apesar de não saber que tipos de ameaças seriam estas, afirmou que aos poucos esta população deixou de ser assídua às reuniões. A coação e o medo que os moradores tinham destes criminosos fizeram que esta população deixasse de frequentar as reuniões. A frequência caiu drasticamente e, por vezes, o conselho deixou de ser realizado por falta de quórum. Entretanto, apesar da falta de regularidade, este conselho não chegou a ser fechado.

Outra importante informação presente na fala de Aristides está no fato de que quando o conselho era realizado no SENAI da Rua 24 de Maio, as comunidades carentes estavam presentes, dificilmente havendo a participação de moradores dos demais bairros. Entretanto, a partir da Resolução de 2005²³, que determina que os conselhos sejam realizados nos Batalhões da Polícia Militar, esta situação se inverteu.

Apesar do grande número de pessoas, não havia muita participação na exposição dos problemas de suas comunidades. Com o tempo, acho que por conta da proibição

²² Entrevista realizada no dia 26 de janeiro de 2010. Arquivo pessoal da pesquisadora.

²³ A Resolução SSP nº 781, de 08 de agosto de 2005 estabelece os Cafés da Manhã comunitários recepcionados pelo comandante dentro batalhão da polícia militar.

dos chefes de morros essa população passou a não mais freqüentar, principalmente quando o café da manhã passou a ser feito no batalhão. (*Aristides*)

A passagem do policial Aristides, acima, destaca que além da repressão exercida pelos traficantes de drogas que dominam alguns dos morros da localidade, outro fator importante que pode ter afastado os moradores das favelas foi o fato das reuniões passarem a ser realizadas nos batalhões. Segundo *Soraia*²⁴, a atual vice-diretora do conselho, apesar do problema do tráfico não ser um tema muito discutido no conselho, ele é decisivo. Para a vice-diretora, muitas pessoas não freqüentam as reuniões, sobretudo o café da manhã, pelo fato de serem realizadas no batalhão. Os moradores temem que alguém ligado ao crime tome conhecimento:

Quanto ao tráfico, o pessoal do conselho nunca passou esse tipo de problema pra mim. Como eu te falei, esse pessoal de comunidade é difícil eles freqüentarem. Eles têm medo. Pra você ter uma idéia, teve um curso de porteiros, inscrevi os porteiros todos e eles estavam morrendo de medo de ir, pensando que seria no batalhão. Aí eu fui correndo falar com o comandante, e ele falou que seria no colégio Hélio Alonso. Eles não iriam fazer.²⁵

Segundo dona *Ediana*²⁶, atual presidente do conselho, até 2005, não havia a figura do conselheiro. Era a própria polícia militar a responsável pela organização das reuniões. Os primeiros a assumirem o papel que seria de conselheiro foram voluntários escolhidos pelo comandante. Desde que foi criado em 1999, o comandante do batalhão delegava tarefas para estas pessoas. Até 2005 não havia um processo de escolha democrática. A votação para escolha dos conselheiros passou a ocorrer de forma regulamentada somente no ano seguinte, quando o ISP criou a Coordenadoria do Programa de Conselhos Comunitários de Segurança. Segundo Ediana, desde que foi criado, o conselho comunitário contou com, respectivamente, três presidentes: *Arlindo*, *Jane* e *Ediana*.²⁷

Segundo a presidente, a primeira eleição para escolher a chapa que iria presidir o conselho foi realizada em 2005. Segundo ela, havia uma disputa entre duas chapas. Uma

²⁴ *Soraia* (nome fictício) é jornalista e moradora do bairro Cachambi há 40 anos. Frequentava o conselho desde 2006. Além de vice-presidente do conselho, também atua como síndica do condomínio onde mora e é dona de um jornal de bairro que circula no Méier e suas adjacências.

²⁵ Entrevista realizada no dia 18 de março de 2010. Arquivo pessoal da pesquisadora.

²⁶ *Ediana* (nome fictício) tem 58 anos e sempre morou no bairro Méier. Frequentava o conselho desde que foi criado em 1999. Além de presidente do conselho, também atua como advogada, síndica do condomínio onde mora e como voluntária na ONG Jorge Clementário, prestando serviços jurídicos gratuitos a população.

²⁷ *Arlindo* e *Jane* (nomes fictícios) durante o período da pesquisa, não freqüentaram as reuniões do conselho com regularidade, não sendo possível entrevistá-los.

formada pelo primeiro presidente do conselho, senhor *Arlindo*, e outra por *Jane*, que participava do conselho já há algum tempo. Segundo *Ediana*, “no dia da eleição, a candidata Jane, que era ligada a alguns políticos da região, conseguiu verbas para fretar um ônibus e trazer pessoas da comunidade para votarem nela. Ela ganhou as eleições e permaneceu como presidente do conselho até 2008.”²⁸

Como se pode perceber, ainda em 2005, não havia normas muito claras no que diz respeito à organização e sucessão das diretorias dos conselhos. Como não havia regras mínimas para estabelecer quem estaria apto, ou não, para votar ou ser eleito, foi possível ser bem sucedido com este tipo de conduta. “Pessoas que nunca tinham ido antes ao conselho escolheram a presidência e nunca mais voltaram para participar das reuniões.”²⁹

Em 2007, o ISP estabeleceu os critérios para eleição dos conselheiros. Os membros natos (policiais militares, civis e demais autoridades), assim como os membros efetivos (presidente, vice-presidente, primeiro e segundo secretários e diretor social de assuntos comunitários) são impedidos de votar. Os frequentadores aptos a votar não podem ter vínculo com a chapa atual e precisam ter frequentado, no mínimo, a seis reuniões forma ininterrupta.³⁰

De acordo com o depoimento do policial *César*³¹, a atual diretoria, eleita em 2008, “conseguiu conquistar a credibilidade do conselho, perdida pela gestão anterior”. Segundo ele, muitos dos frequentadores estavam desistindo de participar das reuniões porque o conselho tinha se tornado um espaço de “disputas político-partidárias”.³² Para ele, a gestão atual, por não ser estreitamente ligada a filiações partidárias, conseguiu unir mais colaboradores e a simpatia da comunidade, além disso, conseguiu trazer para as reuniões algumas lideranças municipais³³ e representantes de prestadoras de serviços públicos.

Através da observação participante nas reuniões do conselho comunitário realizado no 3ºBPM e de algumas conversas informais, foi possível coletar informações importantes sobre as apreensões dos seus frequentadores. Durante todas as reuniões entre abril de 2009 a março de 2010, assuntos relativos à desordem urbana foram seguidamente citados pelos

²⁸ Entrevista realizada em 22 de fevereiro de 2010. Arquivo pessoal da pesquisadora.

²⁹ *Idem*.

³⁰ Resolução SSP n° 781/2007, art. 30.

³¹ *César* (nome fictício) tem 38 anos, é delegado há 12 anos.

³² Depoimento realizado no café-da-manhã do conselho no dia 7 de julho de 2009.

³³ As lideranças municipais, neste caso, são representantes da subprefeitura da Zona Norte.

participantes. Nas reuniões, foi observado que a proximidade com os representantes das concessionárias de serviços públicos aos seus beneficiários foi um dos aspectos mais positivos deste projeto. Muitos dos participantes do conselho procuram este espaço com o objetivo de reduzir o caminho burocrático exigido pelas instituições. Neste sentido, a criação do conselho comunitário de segurança seria um passo a mais para a integração entre as instituições públicas e a comunidade.

Tinha um problema de água pra resolver com a Cedae há dez anos. A gente pode reclamar até a língua ficar dormente que eles não fazem nada. Aqui pelo menos você fala com o principal responsável. (*José*³⁴, morador do Cachambi há 20 anos. Há 1 ano frequenta as reuniões do conselho)

Contudo, apesar da expectativa de um melhor diálogo, os representantes do poder público ainda são vistos com desconfiança, dificultando uma integração maior.

“Não vejo sinceridade bastante quando são de comunidades carentes e com problemas de segurança nas reuniões nos Batalhões da PM. O excesso de autoridades presentes – Comlurb, meio ambiente, Light e outros - nada tem a ver com segurança propriamente dito. As lideranças comunitárias pouco participam, porque eles sabem que têm elementos infiltrados nas reuniões a mando da marginalidade. Quem mais fala é os que estão fora deste contexto. Existe um problema muito sério quando a representatividade vem de uma comunidade tida como de risco, sofre a pressão do tráfico ou da milícia. Quanto à segurança propriamente dita, se fala pouco”. (*Bernardo*, morador do bairro Engenho de Dentro há 10 anos. Participa das reuniões há 2 anos)

Há duas ordens de problemas no que tange à integração dos diferentes atores implicados nos conselhos comunitários. De um lado, percebemos que os representantes de órgãos públicos como Polícia Civil, Polícia Militar, CEDAE, Conlurb e Light³⁵ consideram pouco as demandas dos participantes do Conselho quando partem dos representantes das comunidades mais pobres, por atribuírem a eles vínculos com políticos ou com traficantes. De outro lado, os moradores demonstram um misto de desconfiança e ressentimento em face das atitudes dos representantes do poder local.

Embora de forma menos explícita, há outras tensões que aparecem nos depoimentos e nas próprias reuniões do conselho. Nas reuniões do dia 2 de fevereiro e do dia 9 de março, observou-se que muitas tensões são desencadeadas por divergências de opiniões em relação a determinado assunto e que, muitas vezes, comprometem o andamento das reuniões. Através da participação dos encontros do conselho, foi possível observar que, por vezes, rixas pessoais entre os líderes comunitários vêm à tona e as reuniões acabam por se tornar um espaço de

³⁴ Nome fictício. Depoimento realizado no café-da-manhã do conselho no dia 7 de julho de 2009.

³⁵ Instituições públicas presentes no dia em que foi coletado o depoimento: conselho do dia 26 de agosto de 2009.

discussões internas. Na reunião do dia 2 de fevereiro, uma líder comunitária, dona de um jornal de bairro, compareceu ao café da manhã do batalhão para reclamar de certas “desonestidades” cometidas por sua concorrente, a vice-presidente do conselho, também dona de um jornal no bairro do Méier. Durante o conselho, utilizou a sua fala para ofender e falar de suas desavenças pessoais com a vice-presidente. Para ela, a vice-presidente estaria utilizando a sua posição privilegiada para se beneficiar frente às autoridades locais e prejudicá-la sufocando, assim, o crescimento do seu jornal. O delegado titular da 23ª DP, presente na ocasião, solicitou para que esta senhora, tendo absoluta certeza do que estava afirmando, se dirigisse à delegacia para registrar a ocorrência.

Na reunião seguinte, dia 9 de março, esta senhora foi ao conselho mais uma vez para falar de seus problemas pessoais com a vice-presidente. Após diversas intervenções, o coronel, anfitrião do café da manhã, tomou o microfone de sua mão e deu o conselho daquele dia por encerrado.³⁶

Segundo a atual resolução dos conselhos, a função do vice-presidente conselho é de “assessorar o Presidente, executar as competências que lhe forem delegadas pelo Presidente e substituí-lo em suas faltas e impedimentos”.³⁷ Contudo, é provável que o maior problema não esteja ligado ao suposto uso indevido das atribuições de vice-presidente, mas a proximidade que esta posição permite ter com as principais instituições e lideranças locais. Desta forma, durante as reuniões, torna-se evidente o grau de exposição pessoal, que tanto a diretoria, como os demais líderes comunitários, estão sujeitos. Evidentemente, estes confrontos acabam sendo entendidos como divergências naturais do processo decisório democrático, mas também revela o papel de destaque que a diretoria pode representar na localidade e o poder que as instituições policiais têm de intervir nos conflitos que se levantam.

Outro ponto a ser destacado para apontar os aspectos da consolidação deste conselho seria a participação da comunidade. O comparecimento das autoridades municipais e representantes de prestadoras de serviços públicos ao conselho está baseada na perspectiva de que, desta maneira, seus beneficiários poderiam participar mais diretamente das definições das prioridades, elaboração de estratégias, monitoramento e avaliação de resultados. Supõe-se, portanto, a existência de certa mobilização por parte da sociedade, ao mesmo tempo em que a oportunidade também funcione como indutora para a sua organização. De acordo com

³⁶ Até o término desta pesquisa, esta senhora não retornou mais às reuniões.

³⁷ Resolução SSP n° 781/2007, art. 19.

uma das entrevistadas, Maria, que participa das reuniões do conselho desde 2006 e é síndica de um condomínio do bairro Cachambi, a principal atribuição do conselho:

Acho que podemos ajudar muito o bairro. É claro que segurança pública vai muito além, envolve poda de árvore, envolve iluminação, é muito importante que a Comlurb e o administrador regional da prefeitura estejam. Isso é muito importante porque a segurança pública não está sozinha, não é só um problema de polícia. Se tiver uma rua escura é um convite a um assalto. Eu acredito que o conselho tem ajudado bastante. Aqui no Méier tem uma relação muito boa do conselho com as autoridades. A maioria das coisas que a gente pede para a Comlurb e para a região administrativa da Prefeitura são atendidas. Não sei se nos outros conselhos também é assim (...). O que eu sinto é que aqui no nosso conselho as pessoas não vêm só por causa da segurança. Eles não sabem a quem recorrer então eles vão ali. De alguma forma eles confiam naquele conselho, senão eles não estariam indo ali. As pessoas não conseguem chegar até o Eduardo Paes, então ele vai para a reunião do conselho. Ali ele vai poder falar: "Maria da Graça está largada..." e as pessoas desabafam e falam dos seus casos pessoais. Eles vão ali pra levar tudo quanto é tipo de demanda. De alguma forma eles querem ser ouvidos, e sabem que ali alguém vai escutar, pode até não poder resolver, porque nem tudo depende da gente.

A atual presidenta do conselho, dona *Ediana*, ainda completa:

Sempre chegam reivindicações. Não é só quando a polícia que estou falando não. Quando há um problema com luz, buraco, problema com a Cedae, essas reivindicações vêm a nós e levamos aos órgãos que estão presentes sempre no café da manhã, (...) se não tiver, mandam sempre na ocasião um preposto. (...) Na medida do possível eles estão resolvendo. Pelo menos as queixas vêm depois voltam os elogios.
38

No entanto, a falta de informação e o pouco interesse da população em participar de iniciativas voltadas para a formulação de soluções para os problemas da sua localidade foram itens apontados por dona *Soraia*, vice-presidente do conselho, como sendo responsáveis pela continuação das mazelas do Méier e adjacências.

Eu como moradora do bairro, eu detesto aquelas pessoas que reclamam de tudo, mas nunca fazem nada pra ajudar. Eu sou síndica de um condomínio enorme, dois prédios de quatorze andares, mais de 600 pessoas. Eles reclamam de tudo. Você marca uma assembléia, vão cinco! Reclamar é mais fácil do que resolver. Então eu vejo tudo isso do condomínio como micro, do macro que é a política. É mais fácil falar mal do síndico do que procurar saber por que as coisas não estão funcionando, ou oferecer ajuda.³⁹

No encontro realizado no dia 26 de outubro, foram distribuídos entre os participantes, 40 formulários de pesquisa em formato de questionários, com o objetivo de

³⁸ Entrevista realizada no dia 22 de fevereiro de 2010. Arquivo pessoal da pesquisadora.

³⁹ Entrevista realizada no dia 18 de março de 2010.

avaliar o perfil dos participantes deste conselho.⁴⁰ De acordo com os questionários distribuídos, somente 10% dos frequentadores passaram a conhecer o conselho através de convite formal da diretoria. Cerca de, 20% ficaram sabendo por meio de amigos que possuem um perfil mais associativo. Deste modo, 70% dos participantes do conselho alegaram conhecer este espaço por meio de sua atuação profissional, engajamento político ou outras atividades associativas. Seja como for, é perceptível que, ao menos na região da 3ª AISP, a maior parte da população desconhece a existência deste espaço de discussão e os que frequentam são aqueles que já possuíam um perfil associativo.

4.3 Desenvolvimento e rotina do conselho

Sobre a rotina do conselho pesquisado é necessário fazer algumas considerações. O conselho não dispõe de recursos físicos ou materiais para o desenvolvimento de suas atividades. Não possui sede própria, o que não possibilita que haja um aparato administrativo para atender o público de forma mais freqüente. A diretoria também não dispõe de remuneração ou de qualquer repasse de recursos do poder público. Todas as etapas da sua organização dependem de ações voluntárias e da articulação dos seus membros para conseguir os recursos necessários para a sua realização.

As reuniões do Conselho Comunitário de Segurança são abertas ao público. A atual diretoria do conselho, formada por dona *Ediana* (presidente) e *Soraia* (vice-presidente), desde 2008, organizou dois encontros mensais. O primeiro seria o café da manhã realizado no 3º Batalhão da Polícia Militar, recepcionado pelo comandante e organizado toda primeira terça-feira do mês. O segundo seria apenas conselho com a participação dos membros natos (comandante da polícia militar e delegados titulares) e a comunidade, que tem a característica de ser itinerante. Este é recepcionado por algum morador que se prontifique a emprestar um espaço adequado para a reunião. Durante o período de pesquisa foram acompanhadas 10 reuniões. Nestas reuniões, os frequentadores assinam um livro de presenças em que preenchem nome, instituição a qual pertence e telefone de contato. Ao observar as reuniões e este livro de presenças, foi possível observar que não há regularidade na frequência às reuniões. Houve ocasiões em que o conselho conseguiu reunir cerca de oitenta pessoas em um encontro, enquanto em outras ocasiões, reuniu apenas dez.

⁴⁰ Ver Anexo 2

Ao longo dos meses de pesquisa observando as reuniões do Conselho Comunitário de Segurança Pública da 3ª AISP, foi possível verificar que as reuniões do “café da manhã” reúnem um maior número de participantes. O conselho organizado fora do batalhão reúne um quórum bastante inferior. Apesar disso, a presidente do conselho declara que esta medida precisou ser tomada porque as pessoas das comunidades mais carentes ficam intimidadas em entrar no batalhão:

Eu implantei a reunião do conselho itinerante, todo mês ela acontece em cada local. Já fiz no Engenho de Dentro, Cachambi, Méier, Grande Méier, eu vou rodando por onde me convidam. O quorum de frequência é bom, inclusive o café da manhã está estourando. Consegui trazer para o café da manhã todas as autoridades municipais, Secretarias, CetRio, RioLuz, quer dizer, todos os órgãos ligados à segurança. Porque segurança não é só polícia. Segurança ela vem de todo um esquema, né? Então todo esse pessoal tá vindo muito ao café da manhã. Acho que consegui trazê-los e a participação população é efetiva.

Tem pessoas de comunidades que têm medo de entrar no batalhão. A gente faz duas reuniões: uma no batalhão (que é o café) e outra em outro lugar que esteja disponível (mas a gente tem que ficar pedindo alguém que ceda um lugar gratuito). Tem muita gente que tem medo de entrar no batalhão, medo de alguém ver e achar que ele é X9. Quando o conselho é em outro lugar as pessoas participam bastante. Quando teve o caso do "homem aranha" (assaltante que escalava os prédios para assaltar os apartamentos do Méier), agora há pouco tempo, a gente fez aqui nos condomínios todos por onde ele passou. As pessoas tinham medo de falar, foi preciso ir aos condomínios pra ouvir as pessoas que foram roubadas, ele chegou a ir até o 5º andar. Isso eu acho que é muito legal.⁴¹

As reuniões deste conselho se iniciam, sobretudo, com o café da manhã nos batalhões, com a apresentação das autoridades e a fala de cada um deles. Nestas reuniões geralmente estão presentes os membros natos, e algumas autoridades responsáveis por outras áreas dos serviços públicos: guarda municipal, representante região administrativa da prefeitura, Comlurb, CetRio e alguns assessores de partidos políticos. Somente após a fala das autoridades, a fala é aberta para os frequentadores. Os participantes que pretendem falar, dependendo do número de participantes, antes precisam preencher um formulário dizendo o seu nome e o assunto que pretende abordar.

Durante a observação das reuniões durante o período da pesquisa, percebeu-se que a maior parte das demandas mencionadas pelos participantes está relacionada a assuntos que não tratam de segurança pública *strictu sensu*. Apesar da finalidade central do conselho ser a discussão da segurança pública local, o que mais se destaca na fala dos participantes são questionamentos referentes ao caos urbano. Nas reuniões do conselho comunitário em que reúnem policiais e comunidade, em uma localidade com sérios problemas de segurança, como

⁴¹ Entrevista realizada no dia 22 de fevereiro de 2010. Arquivo pessoal da pesquisadora.

foi citado anteriormente, pouco se discute sobre violência. A maior parte das reclamações é direcionada ao mau funcionamento de serviços públicos como iluminação, coleta de lixo, fornecimento de água, desorganização do trânsito e moradores de rua.

Após estas reuniões são encaminhadas duas atas com as questões apontadas ao ISP. Uma feita pelo secretário da diretoria do conselho e outra por um policial designado pelo comandante do batalhão. Geralmente, esta tarefa é realizada pelo tenente que trabalha no setor de relações públicas do batalhão. Dois pontos que se destacam seriam, de um lado, o conhecimento dos policiais sobre esta tarefa e, de outro, que tipo de resposta o ISP daria a estas atas. Foi perguntado se o ISP realiza algum tipo de acompanhamento para que as demandas realizadas sejam realmente atendidas pelos órgãos competentes. Nas entrevistas realizadas foram encontradas as seguintes respostas:

Não tenho conhecimento de que o ISP faça alguma cobrança. A ata funciona como um registro de ocorrência. Tudo que é dito no conselho e vai pra ata, vira registro de ocorrência. (Dona *Ediana*, presidente do Conselho)

A cobrança que o ISP faz é o controle das metas. De três em três meses, há uma reunião com os delegados. É cobrada a redução da criminalidade (crimes de rua, homicídios, repressão ao tráfico e aumento do número de prisões). A delegacia não tem uma ata do que é discutido no conselho. (*Aristides*, delegado há 28 anos)

A cobrança não é feita pelo ISP, mas sim pelo Instituto Estadual de Criminalidade da Secretaria de Segurança Pública. Eles nos cobram o cumprimento de metas e redução dos índices de criminalidade. Após o café da manhã são feitas duas atas que devem ser enviadas ao ISP. Uma feita pelo 1º CPA (Comando de Policiamento de Área) e outra feita pelo presidente do conselho. Não há uma cobrança por parte do ISP quanto ao atendimento das solicitações do conselho. A cobrança que é feita pela Secretaria de Segurança, e só acontece quando as metas não são atingidas. (Maj. *Marcelo*, policial militar, há 22 anos)⁴²

O ISP tem a função de assessoramento de diretrizes do Estado. É um órgão de consulta da Secretaria de Segurança Pública. A cobrança que a secretaria nos faz é quando cresce algum índice de criminalidade - há uma cobrança para que se diminuam estes índices. O estudo feito pelo ISP vai desencadear uma cobrança, mas a cobrança não é feita pelo ISP. Ele fornece o estudo e índices sobre diferentes casos. É um órgão de consulta. A cobrança é feita pela Secretaria. Vai cobrar a AISP baseado no aumento de determinados índices. As cobranças traçadas são baseadas nos índices oficiais que as delegacias enviam para o ISP. (*César*, policial civil há 12 anos)

Segundo a coordenadora geral dos conselhos, Edna Araújo, as atas são um meio de se ter controle do funcionamento do conselho. Não há resposta do ISP às demandas do conselho. O controle que é feito pela Secretaria de Estado de Segurança Pública analisa as

⁴² Maj. *Marcelo* (nome fictício) tem 41 anos de idade e 22 de polícia militar. Atua como subcomandante de batalhão.

variações dos índices de criminalidade, baseado nos dados fornecidos pelas delegacias. Não há, portanto, uma resposta às demandas encaminhadas pelos conselhos:

Eles (os conselheiros) têm que entregar as atas, porque essa é uma maneira de saber se o conselho está atuando. Por mais simples que seja tem que ter uma ata. O conselho é considerado desativado se não tiver em quatro reuniões consecutivas. Se neste período não tiver reunião, nós entendemos que o conselho está desativado. É claro que a gente não espera esses 120 dias, ficamos cobrando as atas, mas as pessoas enrolam... Muitos enrolam porque tem dificuldade ou porque não fizeram. A gente já descobriu que não estava tendo reunião, nós chamamos as pessoas aqui e insistimos. Porque como eles não têm sede não tem como ir ao local, vou apenas às reuniões. As reuniões podem ser nos batalhões, na delegacia, nas escolas, dentro de comunidades, igrejas e por aí vai... E aí é bacana por que as pessoas de uma comunidade, que cedem espaço, se sentem de alguma forma, gratificadas porque estão envolvidas de alguma maneira por esse espírito de colaborar com a redução da criminalidade e da violência. (...) O batalhão faz a ata do café comunitário. Aí é da alçada do coronel, é uma iniciativa dele. Agora eu não sei dizer quanto a obrigatoriedade, mas é uma iniciativa de aproximar o trabalho da polícia militar com as comunidade.⁴³

Este conselho, por reunir diversas autoridades, promove reuniões que deixam de tratar exclusivamente de segurança pública e se tornam espaços onde se solicita e se discute temas de diversas áreas das políticas públicas. Na reunião de 17 de abril de 2009, o então subcomandante de operações, coronel Hugo Freire, referiu-se ao espaço destinado ao conselho como um “encurtador de distâncias”. Isto significa que a função do conselho seria reduzir a distância entre as instituições públicas e a comunidade. Além disso, também assumiria a proposta de ser uma arena que se busca soluções para as questões relativas aos problemas urbanos daquela localidade.

O conselho comunitário de segurança é utilizados de maneira mais ampla do que somente a segurança pública. Porém, esta situação pode demonstrar que os canais adequados de comunicação com o governo estão obstruídos e por isso esse tipo de canal se faz necessário. O fato de o conselho ser utilizado para outros fins demonstra o déficit de presença do poder público frente à sociedade e o baixo grau de confiança que esta possui nos mecanismos formais.

Durante as dez reuniões observadas no período de pesquisa, surgiram questões relacionadas à população de rua. Outros temas foram menos frequentes como fornecimento de água e energia, congestionamento no trânsito, poda de árvores, coleta de lixo e barulho nas ruas depois das 22 horas. Durante poucas vezes o tema da segurança surgiu nas reuniões. Na maior parte das ocasiões relacionadas com algum fato pessoal. Os moradores solicitam mais

⁴³ Edna Araújo é policial civil há mais de 30 anos. Foi coordenadora do hospital da polícia entre 2001 e 2002. Neste último ano, foi chamada pra ser coordenadora do projeto "Delegacia Legal". Em 2006 se tornou assessora de planejamento da polícia civil. Em 2009 assumiu a Coordenação dos Conselhos Comunitários de Segurança. Entrevista realizada no dia 25 de março de 2010. Arquivo pessoal da pesquisadora.

policiamento nas ruas onde residem, falam sobre ocasiões em que presenciaram assaltos ou da presença de pessoas suspeitas no bairro.

Na reunião do dia 23 de março de 2010, um frequentador disse ter sido ameaçado após uma das reuniões. Segundo ele, na reunião do conselho anterior, disse ter comentado às autoridades presentes que “as calçadas do Méier também mereciam um ‘choque de ordem’” (fazendo referência à política de ordem pública desenvolvida pela administração do atual prefeito do município do Rio de Janeiro, Eduardo Paes). Para ele, este comentário atingiu o interesse de alguns dos participantes e chegou ao conhecimento dos vendedores ambulantes, que passaram a abordá-lo nas ruas com ameaças. Logo após esta fala, a presidente do conselho, Dona *Ediana*, fez uma intervenção falando o que os frequentadores deveriam proceder em casos desta natureza. Segundo ela, qualquer problema relacionado com alguns dos participantes do conselho poderia ser dirigido diretamente a ela, que imediatamente passaria ao conhecimento do comandante do batalhão:

Nós filtramos o problema e encaminhamos para quem é de direito. O anonimato é preservado!

Este episódio pode levar a reflexão do grau de abertura do que se pode ou não se pode discutir nos CCS. Durante a pesquisa, não foi presenciado momento em que algum morador tenha feito alguma denúncia mais precisa sobre a ação de criminosos especificamente ou do tráfico de drogas. Quando um participante tem algo mais grave a dizer, ele não fala abertamente nas reuniões do conselho, e sim diretamente ao conselheiro, que irá passar a demanda ao comandante do batalhão. Segundo a presidente do conselho, o anonimato é uma forma de proteger a privacidade e a segurança do participante, visto que este é um fórum aberto e não se sabe quem poderá estar presente nas reuniões.

Outro aspecto que se coloca ao analisar o funcionamento prático deste espaço de diálogo seria o estreitamento que se estabelece entre os frequentadores mais assíduos do conselho, à medida que se constroem vínculos de confiança, uma relação mais estreita entre alguns frequentadores e os órgãos públicos, sobretudo as instituições policiais. Há o abreviamento das formalidades e da burocracia estatal e se estabelece uma espécie aproximação entre ambos.

Tenho uma relação de amizade com o conselho e o Batalhão - nunca levei reclamações para o conselho. Meu bairro é tranqüilo apesar de ser perto de duas favelas. Os problemas aqui são outros, como enchentes. Nunca fiquei sabendo de corrupção no batalhão. (...) Tem alguns ambulantes perto da minha casa. São trabalhadores, mas ficam umas pessoas paradas ali com eles até tarde. Eu já falei que se eu ver alguma coisa, eu falo com o comandante. Quando eu preciso busco o meu pessoal. Quando eu precisei uma vez liguei para o diretor do hospital e fui atendida

logo. Todos os dias acontecem coisas e os conselhos orientam como proceder. Eu sou uma pessoa influente em meu bairro e procuro orientar as pessoas. Mesmo com todas as limitações acho que a polícia está procurando atuar. (Dona Irene, moradora do bairro Encantado há 20 anos. Participa do conselho há 4 anos)

A partir da pesquisa é possível afirmar que a presença assídua aos conselhos favorece a aproximação entre alguns membros da comunidade e os representantes das instituições. O vínculo de confiança entre os moradores e os órgãos públicos favorece, por um lado, a melhoria da imagem das instituições e o estreitamento das relações de confiança, principalmente em relação à polícia, mas também, por outro lado, pode reiterar o uso das relações em que predominam interesses pessoais na administração da esfera pública. Os moradores passam a ter contato direto com elementos-chave que exercem o poder estatal na sua região. Conforme as relações se estreitam, é possível existir formas de atendimento privilegiado aos que se encontram inseridos nesta relação. Para analisar com mais cuidado com quais pessoas esta relação é configurada, é necessário compreender o perfil associativo dos frequentadores deste conselho.

4.4 O perfil dos participantes

Para obtenção de dados quantitativos e qualitativos referentes ao perfil dos participantes do conselho, foi aplicado aos frequentadores da reunião do Conselho Comunitário de Segurança Pública da 3ª AISP ocorrida na manhã do dia 6 de outubro de 2009, quarenta questionários, com perguntas referentes à vida associativa, atuação política, profissional e econômica.

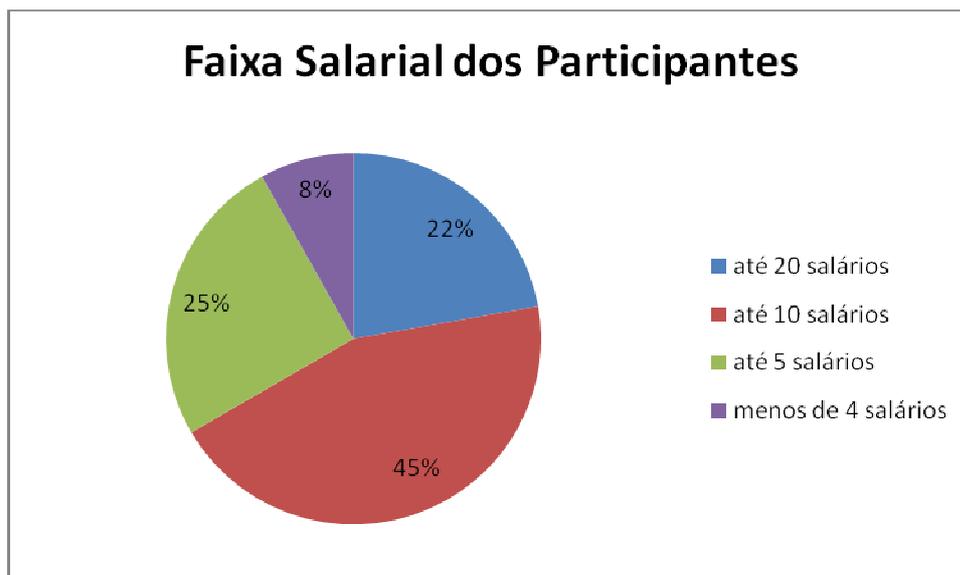
Com os dados obtidos, foi possível observar que grande parte dos participantes das reuniões do Conselho é composta por indivíduos que já apresentam um perfil associativo. Maior parte dos frequentadores são pessoas vinculadas a associações de moradores (47%), associações profissionais (20%), movimentos religiosos (25%) e organizações não governamentais (5%). Levando-se em consideração que apenas uma pequena parte da população urbana possui vínculo com organizações associativas⁴⁴, podemos deduzir que a participação é precária e que apenas uma pequena parte da população lá se encontra

⁴⁴ Cerca de 27% da população, segundo Santos Junior. In: SANTOS JR., p. 31 Orlando A. dos Santos Jr. (org.) *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, p. 31.

representada. O fato de apenas uma pequena parte da população possuir perfil associativo coloca alguns limites à capacidade dos CCS em expressar os diferentes interesses sociais. A maior parte dos participantes tomou conhecimento da existência do Conselho através de suas atividades associativas. Outra observação que pode ser feita é que parte significativa dos participantes encontram-se associados às representações partidárias. 37,5% dos que responderam à pesquisa alegaram ser filiados a partidos políticos. Apesar do engajamento político dos participantes, durante o período de pesquisa, este não se mostrou ser um espaço utilizado para propaganda explícita de interesses partidários. Não se observou uma relação direta entre os partidos políticos e as resoluções das demandas sociais lá obtidas.

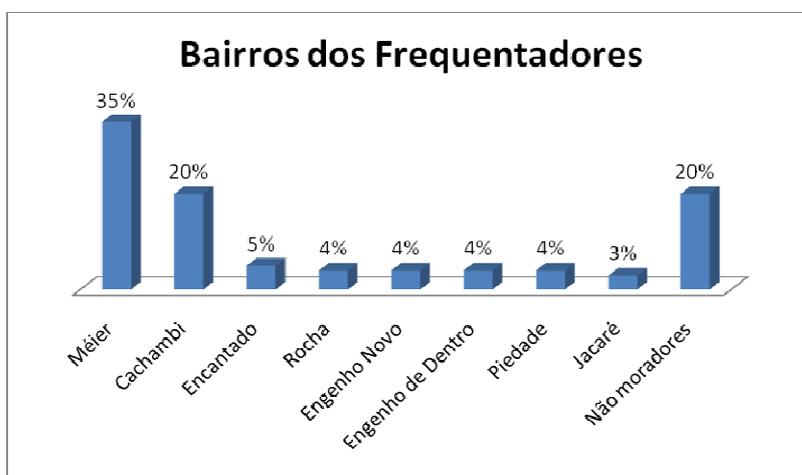
Com base no questionário realizado pode-se afirmar que é difícil classificar a reunião ocorrida no Conselho Comunitário de Segurança Pública da 3ª AISP como exemplo de associativismo. A criação desse espaço não foi resultado de uma iniciativa espontânea da sociedade, mas de um ato governamental. Porém, é possível também afirmar que as associações desempenham um papel fundamental na sua dinâmica. A maior parte dos frequentadores representa alguma organização e já possui algum tipo de experiência associativa, o que representa uma alternativa às formas tradicionais de atuação política. As diferentes formas de experiência associativa estimulam o envolvimento com o conselho, visto que a atuação prévia de algum movimento associativo facilita a abertura de portas para a participação em outros movimentos.

O conselho da 3ª AISP possui um grande potencial de gerar e fortalecer a cultura associativa na região. Contudo, no que diz respeito à incorporação dos seguimentos populares, ainda é muito incipiente. Isto pode ser observado pelo perfil econômico dos participantes no quadro abaixo:



Entre os que responderam à questão relativa à renda, a maioria dos participantes, possui renda entre 5 a 10 salários mínimos.

Em uma área tão extensa, como a que se configura a 3ª AISP, há uma concentração dos frequentadores nos bairros considerados os mais nobres da região:



Desta forma, observa-se que grande parte dos frequentadores do conselho possui residência nos bairros Méier e Cachambi. Os 20% apontados como “não moradores” são as autoridades convidadas para representarem os órgãos públicos. Fica evidente, portanto, que ainda não existe uma proposta clara de estímulo à participação popular pelo conselho. Sem dúvida, este espaço é representado pela elite social da região.

Ainda sobre o perfil destes frequentadores, este conselho é frequentado, em sua maioria, por integrantes do sexo feminino (70%), sendo que a média etária é de 57 anos. O

perfil profissional revela que 75% dos participantes possuem o nível superior e que grande parte da ocupação deste público se configura como sendo profissionais liberais (37,5%) ou de aposentados (25%). A proeminência da participação de mulheres no conselho comunitário de segurança se explica pelas características associativas que desenvolvem. A grande maioria é membro de associação de classe, sindicatos, diretoras de escola e organizadoras de movimentos religiosos, setores nos quais há uma elevada participação das mulheres. Pode-se compreender, portanto, que o perfil associativo deste conselho revela-se como sendo liderados, em grande parte, por mulheres em idade madura e, em função da sua ocupação profissional, possuem horários mais flexíveis, o que indica a possibilidade de dedicação de mais tempo aos trabalhos comunitários. Além disso, o índice de escolaridade também mostra que este conselho, além de ser representado pela elite social da localidade, também concentra uma espécie de elite intelectual, levando-se em consideração o nível de educação da população brasileira.

Em relação a idade, a participação entre pessoas jovens é reduzida: neste conselho, não houve nenhum entrevistado com idade inferior a 34 anos. Entretanto, os dados do conselho estão em harmonia com o que se encontra na população em todo o país. Segundo pesquisa realizada pelo IBGE, em 1996, sobre o associativismo no Brasil, a participação em associações de moradores, movimentos religiosos e sindicatos, composto por indivíduos na faixa etária até 39 anos é muito incipiente. A maioria destas formas de associação é composta por membros na faixa de 40 a 59 anos.⁴⁵

Outro importante fator avaliado entre os participantes, já que o eixo central do conselho é discutir a segurança da localidade, seria a maneira que eles assimilam o trabalho dos policiais e de que forma pensam que a segurança pública deveria ser trabalhada em sua comunidade. Dentre os que responderam o questionários, 87,5% afirmaram que a maior parte de suas solicitações foram atendidas pelo batalhão.

Foi perguntado também o que seria necessário, na opinião dos participantes, o que as autoridades deveriam fazer para melhorar a segurança pública. Além do aumento de recursos para a polícia, como mais equipamentos e viaturas, grande parte das respostas dos participantes sugerem que seria necessário o retorno dos policiais que fazem as rondas pelos bairros à pé pelos bairros, os chamados “Cosme & Damião”. Segundo eles, desta maneira, a população se sentiria mais segura porque além da presença constante da polícia, o policial à pé poderia conversar mais com os moradores e tomar conhecimento dos últimos

⁴⁵ Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em 02/04/2010

acontecimentos do bairro. Além disso, outro importante fator a ser destacado é que, dentre os frequentadores do conselho, há uma boa relação entre as instituições policiais, como apresenta o gráfico que segue:



Como o gráfico indica, a relação entre a polícia e boa parte dos frequentadores do conselho se encontra em condições bastante favoráveis à aproximação, visto que nesta avaliação não houve registro negativo da ação da polícia, dentre os entrevistados. Além da avaliação positiva, 75% afirmaram ter confiança no trabalho de ambas as polícias, sendo que 67% disseram não ter conhecimento de qualquer abusos ou corrupção entre os policiais da região.

Porém, no que diz respeito a opinião dos frequentadores em assuntos relacionados a questões polêmicas que envolve a segurança pública, foi possível encontrar uma discrepância muito grande entre os participantes. Foi perguntado sobre o posicionamento em relação às políticas que fortalecem os direitos humanos. As respostas encondas foram que, dentre os que responderam a questão, 62,5% de mostraram favoráveis e 25% contrários. Alguns dos participantes fizeram questão de completar o questionário com as seguintes afirmações:

Reivindicar e exigir melhorias sem distinção de cor ou raça (Dona *Carla*, moradora do bairro Rocha, há 50 anos)

Gostaria que houvesse o "direito" da classe média (moradora do bairro Cachambi há 33 anos)

Do mesmo modo, também foi questionada a adesão dos participantes sobre a implantação da pena de morte no ordenamento jurídico penal. Os que responderam o questionário, neste caso se mostraram menos divididos: 68,75% se mostram favoráveis e 25% contrários a esta adesão, sendo que cerca de 6,25% não quiseram opinar.

Os bandidos são frios demais e a pena de morte iria diminuir muitos crimes. (moradora do bairro Encantado há 20 anos)

Os países que tem pena de morte não obtiveram redução da violência. (morador do bairro Engenho Novo, há 6 anos)

Somente no caso de flagrante ou reincidência. (moradora do bairro Méier, há 58 anos)

Outro ponto, porém, a ser analisado, seria o grau de representatividade que a diretoria do conselho, sobretudo, a presidência, possui. A maior parte dos participantes (87,5%) sente-se representados pela presidenta. Além disso, avaliam a sua atuação como ótima (62,5%). A presidência do conselho é reconhecida entre os participantes como “atuante”, “capaz”, “competente”, além disso, possui grande afinidade de pensamento com os moradores da região. Contudo, quanto se refere aos moradores de áreas mais afastadas a avaliação da representatividade e, sobretudo, a participação na elaboração dos temas a serem discutidos, o grau de representatividade se torna mais relativo. Segundo um *Bernardo*, morador do bairro Engenho de Dentro há 10 anos,

As vezes o relacionamento com o conselho é visto com certa desconfiança e desconforto. Uma vez que eles são mais moradores do que representantes das comunidades. A representação maior fica por conta daqueles que moram em áreas consideradas sem risco. Fazem todo tipo de solicitação, muitas vezes fora do contexto. A gente não interfere nas pautas das reuniões porque elas já vêm prontas pela diretoria do conselho. E a participação de membros fora da área de segurança deixa a desejar e provoca debate fora de contexto.⁴⁶

A definição da pauta é um passo fundamental para o andamento das reuniões, tendo em vista que são assuntos considerados mais relevantes, por parte de quem a define, e que farão parte da discussão do próximo encontro. Segundo a presidenta do conselho, a justificativa para que a pauta não seja elaborada conjuntamente é que muitas vezes não dá tempo em razão dos muitos compromissos que está inserida.

Apesar da avaliação satisfatória por boa parte dos frequentadores, fica claro que a participação e a sensação de representação, principalmente por parte dos que não fazem parte do mesmo *lobby*, deixam algumas insatisfações. Esta pesquisa revela, portanto, que a

⁴⁶ Depoimento realizado no café-da-manhã no conselho do dia 1º de dezembro de 2009. Arquivo pessoal da pesquisadora.

satisfação na eficiência do conselho, funciona na medida em que os freqüentadores passam a ter uma relação mais estreita com os órgãos públicos, sobretudo as instituições policiais. E, além disso, o grau de participação e a representação é medida pela proximidade de interesses que alguns participantes possuem com a diretoria do conselho.

Como foi observado, há um número expressivo que aprova a sua representatividade da diretoria do conselho. Esta posição, sem dúvida, pode representar uma posição de grande influência em uma localidade, visto que os conselheiros, principalmente, os que estão no cargo de presidente, significa a mediação de interesses entre os órgãos públicos e a comunidade. O que sem dúvida pode ser uma posição privilegiada em relação à troca de informações.

4.5 Perfil dos Conselheiros

Assim como a maior parte dos freqüentadores deste conselho, os que se tonam membros de sua diretoria também são pessoas de perfil associativo bastante atuante. Sem dúvida, a escolha se faz devido o reconhecimento do trabalho já existe entre os membros da comunidade. Este fator torna-se a sua porta de entrada. Cabe aqui apresentar quem são os atores políticos que participam destes arranjos institucionais e como a posse de alguns recursos subjetivos, como a capacidade de influenciar a política do conselho, pode interferir na atuação dos diferentes segmentos de interesses. Aqui será ressaltada a trajetória dos principais representantes e o que eles significam para o processo participativo deste espaço.

No conselho da 3ª AISP foram entrevistados onze (11) conselheiros, dentre os quais quatro (4) são da diretoria do conselho, três (3) são membros natos e quatro (4) policiais que atuam ou já atuaram com atividades voltadas para o atendimento das demandas do conselho.

Além das atividades associativas, diversos motivos podem mobilizar os participantes a se engajarem em uma organização como o conselho de segurança:

Sou nascida e criada no Méier. Então sempre estive muito perto da população ouvindo seus anseios, reclamações e críticas. Passei a freqüentar o batalhão desde que foi implantado o primeiro café da manhã. (...) Passei a freqüentar o batalhão mais ativamente entre 91 e 92 para cá. Infelizmente por ter acontecido uma ocorrência em minha casa. Três bandidos invadiram a minha casa, pagaram meu pai e minha mãe. Em virtude disso minha mãe ficou muito mal. Dois ou três meses. Depois disso, ela teve um derrame e veio a falecer. Meu pai também no dia desse evento danoso teve um problema cardíaco que foi se agravando. Dois anos depois ele faleceu em virtude desse problema também. A polícia atuou assim 1000%! Em virtude disso passei a freqüentar mais assiduamente o batalhão, inclusive trazendo meu pai, que conhecia o batalhão e as pessoas que salvaram a vida dele. Ele ficou na mira do revólver do bandido, o bandido com a arma na cabeça dele. E, a polícia conseguiu matar este bandido e conseguiu libertar meu pai. Então foi daí pra cá que passei mais

efetivamente participar, tendo em vista o que aconteceu. Pra evitar que aconteça futuramente. (dona *Ediana*, presidente do conselho)

A temática da segurança pública, sem dúvida, é um problema que pode atingir a todos. Porém, o engajamento nesta área muitas vezes pode estar ligado com algum acontecimento de ordem pessoal. Apesar de muitos demonstrarem o interesse por se sentirem insatisfeitos com o elevado índice criminal ou a baixa sensação de segurança na sua comunidade, alguns se mobilizam nesta temática por terem sentido os efeitos de uma tragédia. No caso acima, esta foi a alavanca que promoveu tal interesse.

A escolha dos representantes do conselho se dá, principalmente, através do reconhecimento dos trabalhos associativos já existentes. Geralmente são pessoas que já possui o respeito e a confiança da comunidade e que residem a algum tempo na localidade, portanto, conhecem a maior parte dos problemas enfrentados pelos moradores. Durante as entrevista foi perguntado para a presidenta e a vice-presidenta como se deu a escolha como representante do conselho.

Sou síndica de um condomínio há muitos anos e sou advogada militante na área do Grande Méier. Faço parte de um grupo católico que presta serviços à comunidade do Méier. Faço também uma ajuda à ONG Jorge Clementário que presta serviços gratuitos para a comunidade do Méier. Presto assistência jurídica às pessoas carentes. Então por esse motivo eu quis fazer alguma coisa que pudesse trazer benefício para a população do Méier. Minha militância é que eu trabalho somente na advocacia, não tenho outra atividade. (...) Eu vinha participando das reuniões, estando sempre a par de tudo. Fiz parte da comissão de ética de conselhos anteriores e aí o próprio pessoal que frequentava me pediu viesse como representante. Foi a pedido dos próprios frequentadores das reuniões. O pessoal quis que eu viesse como representante porque sou apolítica. Quando vejo a comunidade sou apolítica. Ao mesmo tempo em que aceito todos os partidos, eu não aceito nenhum. Se vierem para ajudar, tudo bem; mas não sou partidária. (dona *Ediana*)

Fui jornalista do jornal *Transito Livre* há muito anos. E na minha função recebia muitas denúncias de diversos tipos dos moradores. Acho que as pessoas confiam em mim porque, além de também ser moradora, faço um trabalho sério como jornalista. Passei a frequentar o conselho de segurança à trabalho. Eu era como a maioria das pessoas: não confiava nos órgãos públicos, achava que não adiantava. Mas frequentando os conselhos observei que é bem diferente, eles só não fazem mais porque não podem. Foi aí que conheci o então comandante, Cel. Marcos Teixeira, muita coisa que eu recebia passei a encaminhar pra ele. Não só de segurança, mas de poda de árvores e coisas de prefeitura e tal. E aí nessa época o cel. Teixeira falou pra mim que eu deveria entrar pro conselho de segurança. Minha chegada no conselho foi assim: foi através do meu trabalho como jornalista, depois que eu fui conhecendo as pessoas. As autoridades gostam que eu leve as demandas. Eles preferem que eu leve as demandas até eles do que saia no jornal. Porque eles sabem que apesar de ter muito carinho por eles, se eu colocar no jornal eu vou estar "alfinetando". Quando cheguei, *Jane* era presidente da época, ela estava no primeiro mandato. No segundo mandato, entrei como segunda secretária. Agora com a presidência da Dra *Ediana*, estou a dois mandatos como vice-presidente. Agora [em 2010] eu venho candidata a presidente. Conheci Dra. Ediana no conselho. Na época [em que] ela era do conselho de ética. (*Soraia*, vice-presidente)

Como foi dito anteriormente, os conselhos comunitários de segurança não possuem qualquer tipo de repasse financeiro por parte da Secretária de Estado de Segurança. Todos os recursos necessários para o seu funcionamento precisam ser provenientes da articulação dos seus representantes. Porém, segundo os que estão na sua dianteira, este se configura uma das maiores dificuldades do conselheiro, visto que nem sempre há disposição dos participantes em colaborar com o bom funcionamento do conselho:

O nosso trabalho é voluntário. Muita gente pensa até que a gente ganha alguma coisa pra fazer este trabalho. Como a gente não ganha nada, muita tudo sai do nosso bolso. A gente gasta menina! Só há pouco tempo atrás conseguimos o apoio do *Prezunic*. Porque tudo sai do bolso da gente! É idealismo puro! (...)

Eu participo bastante: faço convites pra autoridades, estou sempre divulgando. A gente não tem dinheiro pra divulgar no jornal, mas sempre que eu posso, eu coloco uma notinha falando sobre as reuniões. Sempre peço pro colegas colocarem uma notinha, entendeu? (*Soraia*, vice-presidente)

O conselho é um fórum aberto. É complicado! Têm alguns absurdos, aquelas pessoas do carnaval... A velhinha que pega o microfone e fica falando do baile funk. (...) Não tem como proibir a entrada das pessoas. Vai fazer o que? Os políticos também são complicados. Tem todos os partidos que você pode imaginar. Tem muita gente que gosta do microfone pra se promover. Na gestão anterior acontecia muito. Depende muito de quem está à frente. Se não tiver pulso forte aquilo vira um palanque! Tem muita gente que adora ir pra lá pra aparecer. Acho isso um absurdo, mas não dá pra proibir! Se deixar vira palanque puro! Já estou até me preparando... Estamos perto de uma fase muito complicada! (referindo-se a sua candidatura à presidência do conselho nas eleições de junho). Eles (os políticos) não ajudam muito. São poucos os que mandam as nossas demandas. Nunca tivemos nenhum apoio, nem sequer financeiro de nenhum político. Já tivemos apoio de alguns comerciantes, mas tudo a gente tem que pedir, ninguém é voluntário. Nunca partiu de a pessoa ir lá e oferecer. Eu sou a pedinte do conselho! (*Ediana*, presidente)

A participação política é influenciada pelos recursos políticos ou pela “cultura política” dos conselheiros. Existe um grande interesse pelo discurso político, contudo, não há convicções partidárias ou quanto a possibilidade de seguimento de uma trajetória política.

Sou filiada ao PDT. Fui filiada ao PT, mas com aquele episódio que conhecemos muito bem (fazendo referência ao escândalo do mensalão em 2005), fiquei muito desanimada com o partido. Até cheguei a simpatizar com PSOL, que era o grupo mais militante que tinha saído do PT. Cheguei a conhecer Chico Alencar e Heloísa Helena e me interessei bastante pelas propostas. Quase me converti ao socialismo! Mas vi que as propostas dele apesar de muito coerentes, não tem muita força nesse país. Aí no conselho, um assessor de político, que sempre frequenta, me convidou para uma reunião no PDT, gostei muito e acabei me filiando. (*Soraia*, vice-presidente)

No conselho pesquisado apesar da filiação partidária de alguns membros, este não se mostrou ser um recurso priorizado pelos atores. Há participação de alguns assessores de deputados e vereadores, contudo, a atual diretoria, procura limitar o excesso de fala desses representantes políticos. Porém quando se trata do engajamento político dos representantes da diretoria do conselho, esta é uma possibilidade que não se encontra descartada.

A gente tem que fazer alguma coisa pra ajudar, entendeu? É o nosso bairro, o lugar onde a gente mora. A gente não pode mudar o país inteiro, mas a gente pode tentar mudar um pouco as coisas que estão a nossa volta. Então acho que foi por aí que as coisas mudando. Eu nunca sonhei em ser síndica na minha vida, mas alguém tem que ser, não é? Alguém tem que fazer alguma coisa. Então quando você vê já se tornou presidente do conselho! (risos)

A ideia do meu jornal é justamente esta: lutar e brigar pelo bairro. Jornalista tem um problema sério, principalmente jornalista de bairro. As pessoas me param na rua pra falar do buraco na rua. Eu tenho maior carinho e anoto tudo. Não sei, mas talvez eles vejam que com o jornalista que as coisas funcionem mais diretamente. As próprias autoridades às vezes ficam sabendo das coisas através do jornal. Por exemplo, tinha um buraco ali na Rua Ana Barbosa (Méier) que estava há meses ali. Depois que saiu o meu jornal, na quarta, na sexta-feira o buraco já estava tampado. Hoje eu passo ali, os camelôs todos me param. Olha! Ela que fechou o buraco! (...)

Nunca tive pretensão política. Não sei, este é um caminho que nunca pensei. Até acredito nesse tipo de político. Não naquele que é filho da "profissão político". Mas nesse que realmente quer fazer alguma coisa pelo bairro, nesse eu acredito. Mas eu nunca pensei nisso, não. Eu não tenho pretensão política, (...) se isso vai mudar daqui a alguns anos na minha vida, não sei. O que eu quero é fazer um bom trabalho enquanto jornalista e ajudar o bairro. A gente é muito engajada em melhorar o bairro.

Os conselheiros, sobretudo, os que estão à frente da diretoria, são pessoas que podem desenvolver um papel de destaque na localidade. São atores que já possuem reconhecimento pela sua atuação em trabalhos comunitários e a pela preocupação na melhoria de alguns aspectos do seu bairro. Este tipo de atuação pode favorecer a construção de um tipo de engajamento político em nível local. Não se descarta, portanto, a possibilidade da candidatura de algum cargo eletivo.

Em entrevistas semi-estruturadas aos conselheiros, foram recorrentes as repostas que apontam a importância de que o formato do conselho de segurança possuísse o aspecto deliberativo, ou mesmo ter o poder de contribuir para a escolha das prioridades da localidade. Segundo a vice-presidente, “o conselho é um ouvidor porque as pessoas não têm a quem recorrer. A nossa função é levar a demanda, se a prefeitura não agir, não compete a gente!”. Para eles, nem sempre o poder público tem a dimensão dos problemas em nível local. Os problemas da região estão relacionados a assaltos a transeuntes e moradores de rua.

Essa região tem muitos problemas, mas os piores são assaltos a transeuntes, principalmente com os idosos, o Méier hoje possui mais idosos do que Copacabana. É muito complicado! Não tem como combater isso, não tem policial suficiente, o efetivo é muito pequeno. Além disso, roubo de carro é outro problema. Eles roubam o carro e entram logo no Jacaré... Então acabou! Aqui no Cachambi tem uma rua (Rua Rocha Pitta), que ficou conhecida como a "Vieira Souto do Méier", só tem casas bacanas, ela fica há duas quadras do Jacaré. População menor de rua também é outro problema, essa questão do menor é muito complicada. Acho que esses são os maiores problemas.

Para ela, os problemas da localidade relacionados a segurança pública são aqueles relacionados ao cotidiano principalmente da classe média, demonstrando uma certa

insegurança em relação ao convívio com as favelas dominadas por criminosos na região. Entretanto, apesar de ser uma região fortemente dominada pela atuação de tráfico de drogas, este não se mostrou como um problema em pauta de discussão.

É certo que os problemas citados pelos conselheiros não são de exclusividade da região do Méier e Grande Méier. Assaltos e a presença de moradores de rua são problemas que afligem todo o Estado, não sendo, porém, tarefa de simples solução na esfera local. Contudo, a representante do conselho afirma que a maior parte das demandas apontadas pelo conselho são atendidas pelas autoridades presentes.

Todas as reivindicações têm sido feitas nos conselhos, tanto para o batalhão como para a polícia civil têm sido atendidas (...). Inclusive quando tem alguma mancha criminal que a gente detecta, a gente comunica ao batalhão e imediatamente ela é atacada. Eles nos dão toda atenção devida. (*Ediana*, presidente do conselho)

É interessante notar a postura ambivalente do conselheiro. O conselheiro é eleito como mediador dos interesses da comunidade frente as autoridades competentes. Porém, muitas vezes sua fala é permeada de valores que, ora mostram representar os interesses locais, ora parecem estar falando em nome do próprio Estado. O papel de conselheiro possibilita um contato mais estreito com o poder público e com os argumentos por este utilizado para justificar a sua atuação. Este estreitamento na relação Comunidade/Estado por parte da diretoria do conselho faz com que a sua postura se confunda no jogo de interesses. Nas reuniões algumas vezes a presidenta fala em nome no batalhão, fazendo referência a chegada de mais homens para a corporação: “nosso efetivo está prestes a aumentar”.⁴⁷

A atual diretoria do conselho pesquisado, durante o café-da-manhã promove uma espécie de monção honrosa aos policiais e membros da guarda municipal que se destacaram durante o mês. Ela emite uma espécie de certificado de bons serviços prestados em nome de toda a comunidade. Além disso, segundo a presidenta, o conselho procura se mobilizar para manter os bons policiais na região. Houve uma ocasião em que ela organizou um abaixo-assinado para manter um policial militar, que foi transferido para outra AISP, no 3º Batalhão. Segundo ela, no batalhão só não faz mais pela comunidade por falta de contingente.

Tem sido muito satisfatória a participação da comunidade! Inclusive eu converso com muitos síndicos locais, procuramos detectar os problemas, fazemos abaixo-assinados e levamos ao comando. Todas nossas reivindicações, de alguma forma, são resolvidas. Se não for toda, é porque falta pessoal. As reclamações quando vem, e as pessoas trazem para o conselho, nós procuramos imediatamente resolver preservando o anonimato, que é muito importante, de modo que ele se sinta a vontade para sempre trazer seus problemas.

⁴⁷ Café-Conselho no Batalhão, dia 7 de abril de 2009. Arquivo pessoal da pesquisadora.

Além de representar uma postura muitas vezes ambivalente, outro aspecto que pode ser observado na atuação do conselheiro é o poder de detenção de algumas informações importantes. O conselho também pode se mostrar como um espaço em que informações privilegiadas estão em jogo. Ao se concentrar este tipo de informações nas mãos do conselheiro, este passa a representar uma figura de poder na articulação do trabalho da polícia em certos aspectos. O conselheiro passa a ser uma figura de fundamental importância e passa a ter acesso privilegiado ao gabinete e no contato das maiores autoridades policiais da sua região. Atendimento direto em troca de informações privilegiadas.

No café da manhã acabam indo sempre os mesmos e os políticos. As pessoas das comunidades às vezes vão, mas nem sempre falam ao microfone. Conheço uma pessoa que mora em comunidade, ela é até uma assistente social, ela fala comigo isoladamente. Ela vem e me conta o que está acontecendo e eu passo para o comandante. (...) Nos conselhos distribuimos formulários para as pessoas colocarem as suas demandas. A pessoa não precisa se identificar. Mas eu já percebi que esta pessoa, só fala comigo. Ela vem e me conta e eu passo para o comandante ou para a presidenta. (*Soraia*, vice-presidente)

Temos acesso direto ao comandante. A gente tem tanto com o Cel. Teixeira, quanto com o Cel. Marco Alexandre e Cel. Mauro (comandante atual), tem apoiado bastante o trabalho que a gente faz. Nós aqui do conselho da 3ª AISP temos um entrosamento muito bacana. (*Ediana*, presidente)

Na figura do conselheiro, concentram informações estas informações porque estas pessoas além de ter acesso direto às autoridades, elas já são pessoas que concentram certa confiança dos moradores da localidade, tanto por ser morador antigo, quando pelo reconhecimento das atividades associativas.

Eu já recebi várias demandas tão graves que a gente não esperou a reunião de conselho. A gente foi direto no comandante pra falar com ele. Não vejo como sendo a gente dizendo o que a polícia deve fazer. É como a gente fosse um "socorro", entendeu? O cara tem medo de ir lá à polícia, mas ele vem até a gente. Certa vez recebi uma denúncia de um cara que teve um carro roubado. Ele disse: "não vou falar mais porque talvez o telefone da senhora esteja grampeado". É quase um disque denúncia, só que direcionado para o bairro. Às vezes me dá um medo disso. (*Ediana*)

Nas últimas gestões (do 3º Batalhão) foram criados os núcleos de bairro (fazendo referência aos Comandantes de Companhia), então tem sempre um tenente responsável pelo Cachambi, por exemplo, outro responsável pela área do Méier. No meu caso que é o Cachambi, pra não ultrapassar esse cara e ir direto no comandante, eu sempre ligo pra esse cara. Eu ligo direto pra eles, a gente liga à qualquer hora. Se não conseguir falar com esse tenente, eu tento com outro e eu sei que ele vai atender. Eu tenho maior confiança. Eu ligo mesmo! Outro dia teve uma batida de caminhão no Cachambi, ninguém subia, ninguém descia, tudo parado. Na mesma hora liguei pro tenente, achei que ele ainda fosse da região, e ele falou: "não estou mais aí, agora é uma capitã. Mas pode deixar que vou ligar pro batalhão agora mesmo". Rapidinho a polícia já estava lá e fez a ocorrência. A gente tem esse grau muito estreito. (*Soraia*)

O conselheiro passa a ser um elemento chave para a atuação da polícia por concentrar informações relevantes na localidade. Estes são legitimados pelo grau de confiança

que foi adquirido no bairro ao longo dos anos. A presidência do conselho passa a ter uma relação bastante estreita os integrantes das polícias e faz uso dos contatos pessoais todas as vezes que considerar necessário. Por outro lado, esta concentração de informações nas mãos destes atores pode representar certa ameaça por parte das forças policiais que mais estão em contato como a comunidade. Em certa medida, as informações concentradas na diretoria do conselho podem significar a atuação de uma instância fiscalizadora do trabalho policial.

A gente não está ali pra ouvir elogios. A gente já recebeu denúncias de policiais corruptos e passamos pro comandante! Isso já aconteceu... E o comandante tirou ele! E não foi uma vez só, não! Fiquei sabendo de algumas coisas e fui averiguar. Depois que confirmei tudo passei para o comandante. Às vezes eu fico muito preocupada, não comigo, mas fico preocupada com a minha família. Eles têm as proteções deles, andam armados. Nós não! (*Soraia*)

Você tem que saber o que falar e com quem. Esse caso, que acho que foi o mais grave, tinha muitos comerciantes insatisfeitos com essa pessoa. Eu não posso falar isso numa reunião de conselho. Isso é num quarto fechado com o comandante. Ele falou: "Meu Deus! Imagina só se um jornalista desses gravasse!". Qualquer um que gravasse e vendesse pro Fantástico ganharia uma fortuna. Calha que o comandante não está nem sabendo. Muitas vezes cai o comandante que não está nem sabendo. Vai sobrar pra ele! Os comandos ficam super agradecidos! Eu sei que depois que tiraram esse rapaz (policial) da região, falaram que foi o gerente de uma loja que denunciou ele. É melhor que pensem que foi o gerente mesmo! (*Ediana*)

Neste caso específico do conselho analisado, a postura ambivalente do conselheiro significa que ao mesmo tempo em que o conselheiro, sobretudo a figura do presidente, luta pelos interesses da comunidade a qual representa, em outros momentos, se torna uma espécie de mão auxiliar das forças policiais.

Segundo Tatagiba, os novos mecanismos de atuação entre a sociedade civil e o poder público, possibilitam este tipo de interlocução privilegiada com o Estado. "A participação é um dos mecanismos de relação com o sistema político, uma das estratégias de encaminhamento de demandas, muitas vezes combinadas com outras cujos fundamentos estão nos vínculos de reconhecimento pessoal e/ou afetivo, ou sob base de trocas instrumentais."⁴⁸

Ainda de acordo com ela, não há constrangimento nas partes envolvidas. Efetuar este tipo de relação não é vista de forma negativa. Em certa medida, os novos espaços de atuação baseado na perspectiva de se configurar uma democracia mais participativa, favorecem o fortalecimento do clientelismo. Isto se dá porque há o reconhecimento pessoal dos sujeitos. Principalmente se tratado das polícias, que são instituições em que o conhecimento das estratégias e prioridades, na maioria das vezes, é muito distante do conhecimento da maioria das pessoas, estas novas arenas de participação, estimulam o relacionamento mais estreito.

⁴⁸ Luciana Tatagiba. Participação e Democracia: velhos e novos desafios. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, jan-jun, v.6, n.1. Porto Alegre: PUC/RS, 2006, p. 223-240.

Reconhecimento pessoal do sujeito – quem faz não é mais a polícia, mas o delegado fulano, o comandante cicrano. Essa valorização das relações pessoais como forma de encaminhamento de demandas caminha junto com, e tem como contraponto, a recusa por laços burocráticos e partidários.⁴⁹

De acordo com Luiz Eduardo Soares, ao abordar o tema sobre os significados da legalidade no Brasil, afirma que usar as relações pessoais nem sempre que dizer que seja imoral ou conivente com a ilegalidade. Segundo o autor, há atos que contam significados específicos e atendem a códigos morais. O que está em questão é como esta forma de resolver os problemas não se dá apenas fora do aparelho estatal, mas sim como forma de acessar este aparelho. Ele considera que este tipo de convívio “lado a lado” com espaços participativos que têm como a principal função ampliar a democracia.⁵⁰

Ao analisar este conselho, há a percepção de que a participação foi despida do seu teor simbólico que, permitiria relacioná-la com propostas mais amplas de transformação social. Tanto os representantes dos conselhos, como as autoridades do poder público buscam lançar sobre este tipo de participação expectativas que limitam a discussão do campo das políticas públicas, ao processo de solução de problemas imediatos. A questão que se coloca não seria o tipo de reivindicações que se faz nestes espaços, visto que a militância dos movimentos sociais das décadas anteriores também priorizava as “pequenas lutas”, mas o sentido que estes atores prestam a sua atuação e as expectativas que os satisfazem.

Portanto, no conselho estudado pode-se compreender que estas recentes formas de participação democrática estão mergulhadas em um contexto de grande desvalorização da ação política. Os atuais espaços de disputas de interesses com o Estado estão longe de estar apoiada uma esfera utópica. O conselho comunitário de segurança imprime ações participativas que se limitam à melhoria da gestão e satisfação de suas necessidades mais imediatas. Não há uma discussão sobre projetos de transformação social capazes de mobilizar os participantes, mesmo que de forma local.

Apesar não ser um definidor direto de processos decisórios das políticas públicas, o conselho comunitário de segurança é um espaço que possibilitou, de forma inédita, uma forma de diálogo estreita entre os interesses locais e o poder público. Pela primeira vez foi criada uma arena de discussão em que o Estado, sobretudo os seus aparelhos policiais, dialoga com a comunidade e presta-se a “ouvir” as suas demandas. Porém, o movimento atual aparenta estar marcado por certa ausência de horizontes políticos mais amplos, capazes de conferir outros

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ Luis Eduardo Soares, *et al.* Cabeça de Porco. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.

significados às práticas participativas. Apesar do elevado engajamento partidário dos freqüentadores, estes não ocupam este espaço com o objetivo de apresentar propostas sociais mais amplas ou promover qualquer ideologia político-partidária.

4.6 **Polícia: novos e velhos desafios na abertura do modelo participativo**

A experiência entre os participantes do conselho demonstra, dentre outros aspectos, que a implantação deste modelo participativo significa a utilização de uma ferramenta ainda bastante nova nas mãos da comunidade e de suas lideranças. Entretanto, esta ferramenta corresponde uma novidade não somente na abertura participativa das comunidades e das suas demandas de ordem local. Os conselhos comunitários de segurança, pela primeira vez conseguiram abrir uma porta de diálogo entre a polícia e a população local. As instituições policiais também experimentam de forma inédita a experiência da abertura participativa. Isto revela uma grande inovação, visto que estas instituições, no Brasil, jamais abriram suas portas para ouvir de perto as demandas do público que atende.

Durante a pesquisa no conselho da 3ª AISP foram realizadas seis entrevistas semi-estruturadas ⁵¹ com agentes policiais. Dentre os policiais militares, foi realizada uma entrevista com o subcomandante do 3º BPM e duas com tenentes do mesmo batalhão. Já os agentes da polícia civil, foram entrevistados os delegados titulares da 23ª DP (Méier) e 25ª DP (Engenho Novo) e um inspetor de polícia lotado na delegacia do Méier.⁵² O primeiro contato com estes agentes foi realizado durante as observações das reuniões. Ao identificar o objetivo da pesquisa como sendo de interesse acadêmico, o subcomandante e os delegados concordaram prontamente em conceder as entrevistas em seus gabinetes. Já com os tenentes da polícia militar e o inspetor da polícia civil, a realização das entrevistas foi um pouco mais dificultosa. Estes agentes não queriam conceder as entrevistas no seu local de trabalho porque não queriam se comprometer com as críticas que tinham a fazer. Mas, apesar disso, estes policiais decidiram participar da pesquisa cedendo suas entrevistas em três ocasiões ao término das reuniões do conselho.

⁵¹ Ver: Anexo 1 - Roteiro de entrevistas.

⁵² Em todas as entrevistas os policiais solicitaram que não fossem revelados os seus nomes para não comprometem sua posição institucional. Por isso, serão mantidos os nomes fictícios.

Antes de questionar de que forma o conselho comunitário, enquanto ambiente participativo, poderia influenciar no trabalho policial, foi perguntado aos entrevistados, qual seria o principal papel da polícia. As respostas obtidas foram as seguintes:

Fazer o possível para solucionar os problemas criminais da região (delegado *Aristides*).

Tentar diminuir o índice de homicídios, roubos e ameaça (delegado *César*).

A região do Méier e Grande Méier é uma região muito extensa e bastante heterogênea. O nosso maior propósito é cumprir as metas exigidas pela Secretaria de Segurança Pública (Maj. *Marcelo*).

Segundo a fala dos agentes, as polícias ainda encaram como sua principal função a administração de índices criminais e o cumprimento das metas estipuladas pela Secretaria de Segurança Pública. Durante as entrevistas, o caráter preventivo na atuação do trabalho policial não foi destacado como um papel prioritário nas suas atribuições. De acordo com os agentes, a região estudada possui peculiaridades que muitas vezes dificultam a atuação policial. A extensão territorial, a movimentação de pessoas oriundas da prática do comércio e o grande número de comunidades dominadas pelo tráfico de drogas seriam os principais fatores que dificultariam o desempenho policial nesta região.

A polícia passa por um sério problema. Trabalhamos no limite de nossa capacidade. Nesta delegacia para trabalhar em uma situação ideal precisaríamos de no mínimo 80 pessoas trabalhando. Atualmente estamos com 40. Não faço reclamações para a Secretaria de Segurança neste respeito porque sei que existem colegas que estão trabalhando em situações muito piores. Além disso, no caso policial temos que tratar do problema da ausência do Estado em alguns lugares - a pobreza da população é um grande problema. O Méier era uma área muito rica - grande comércio de rua - mas vem empobrecendo ao logo dos anos. Para a polícia o comércio de rua é melhor. Depois da inauguração do Norte Shopping aumentou muito o número de registros naquela área, principalmente roubo a transeuntes e a residências. (*Jessé*, inspetor de polícia há 31 anos)⁵³

A maior dificuldade da polícia nesta região é a crescente atuação do tráfico. Uma crescente influência do tráfico, principalmente em comunidades como a do Jacaré, que tem uma importância muito grande para a facção criminosa Comando Vermelho em função da sua localização e dos seus meios de acesso à outras comunidades que também são dominadas por esta facção. O Jacaré assim como o morro São João (também dominada pelo Comando Vermelho) tem uma atuação muito enraizada do tráfico. Temos encontrado muita dificuldade de penetrar nestas localidades. Como há este projeto do Governo do Estado de implantar Unidades Pacificadoras da PM, a longo prazo, espero que um dia o projeto possa chegar em comunidades como a do Jacaré. Acredito que através da entrada do Estado, com atendimento social, possa afastar marginais destas comunidades, facilitando o acesso policial assim como a localização e prisão deles. Onde há tráfico, há número crescente homicídios, roubos e outros problemas de menos potencial ofensivo como ameaças e Maria da Penha (violência doméstica contra a mulher). (delegado *César*)

⁵³ *Jessé* (nome fictício) é policial civil há 31 anos e diz nunca ter sentido vontade de conseguir outro cargo mais prestigiado na polícia civil. Segundo ele, apesar de várias vezes lhe ter sido oferecido, “não trocaria a emoção de estar nas ruas por algum cargo administrativo”. O entrevistado é pré-candidato ao cargo de Deputado Estadual, pelo PC do B, no pleito de outubro de 2010. Entrevista realizada no dia 25 de novembro de 2010.

Aqui abriga população da Zona Sul, Baixada (...) porque as principais vias passam por aqui. Aqui tem muito problema de roubo, mas quando atuamos em uma área deixamos outra descoberta e os crimes são realizados em outros locais. É como enxugar gelo! É uma área muito extensa e trabalhamos conjuntamente com o 6º BPM, duas áreas bastante críticas e a gente está no meio desse foco. (Ten. *Fernando*, policial militar há 7 anos)

Diante de todas as dificuldades apresentadas pelos policiais, chega-se ao ponto de questionar de que forma o conselho comunitário poderia contribuir na melhoria do trabalho, visto que os problemas apresentados pelos profissionais não se limitam à região estudada, mas encontrados em boa parte da região metropolitana do Estado.

Apesar das dificuldades apresentadas, há entre a maior parte dos entrevistados uma visão otimista quanto a atuação do conselho:

[O conselho] é um espaço criado para que a população fique mais à vontade para trazer os seus problemas para a polícia. Serve para melhorar a nossa imagem para os moradores e mostrar que a polícia procura fazer sempre o possível para resolver os problemas. Serve também para mostrar que a polícia só não faz mais porque não pode. O batalhão tem um pouco mais que 600 homens para dar conta de uma região muito extensa. (Ten. *Carlos*, policial militar há 5 anos)⁵⁴

O conselho funciona como um termômetro - é uma troca. A sociedade nos diz o que ela quer. (Maj. *Marcelo*, policial militar há 22 anos)

Pra gente o conselho funciona como um *feedback*. A gente quer saber o que a sociedade quer, o que o pessoal na rua está pensando no nosso trabalho e pra gente é um ponto positivo também porque temos como mostrar pra vocês o que estamos fazendo. A gente ouve muito falar que "a polícia não faz nada, a polícia não faz nada!" Mas infelizmente no Rio não tem um policial para cada cidadão. Nós temos que atuar de acordo com as manchas criminais e nem todos, infelizmente, podem ser assistidos com isso. Tanto o café como o conselho é uma oportunidade nós temos de dar pra vocês satisfação daquilo que nós temos feito. É espaço pra polícia tem feito e ser cobrado. (...) Hoje tudo cai na conta da segurança pública. Falta luz em determinada rua, chamam a polícia. Faltar luz e acontece algum delito: a culpa é da polícia que não estava ali pra resguardar aquela rua. A culpa de faltar luz não é nossa! Se a Light tivesse feito o trabalho dela, talvez tivesse evitado aquele delito. Infelizmente nós somos sempre as consequências. Isso atrapalha porque um fato negativo ganha muito mais repercussão que um fato positivo. Infelizmente a nossa mídia hoje vive de aspectos negativos. (Ten. *Fernando*, policial militar há 7 anos)

Na fala dos policiais entrevistados estão presentes os pontos que a resolução dos conselhos discrimina como seus principais objetivos. Os conselhos comunitários de segurança, antes mesmo de corresponder a uma arena de ampliação democrática, deveria servir como espaço em que a população permaneceria mais próxima do trabalho policial, tomando dimensão das suas necessidades e limitações. Antes de tudo, o conselho se configura

⁵⁴ Ten. *Carlos* (nome fictício) está lotado no 3º BPM desde que entrou para a corporação. Atua como relações públicas do batalhão.

como um espaço destinado a aproximação e melhoria da imagem das instituições policiais frente à comunidade local. Para estes agentes, o conselho também ocupa uma função educadora, visto que, em certa medida, esclarecem quais são as atribuições da instituição. Durante a entrevista, Ten. *Carlos* mencionou que em uma ocasião de grandes chuvas na região, vários moradores ligaram para o número central de atendimento da polícia “190”, solicitando que a polícia resolvesse o problema das enchentes em seus bairros. Segundo este agente, “a maioria não faz idéia de quais sejam as atribuições da polícia. As pessoas pensam que a resolução de todos os problemas públicos é da polícia”⁵⁵

Entretanto, outras dimensões atribuídas ao conselho também se revelam no estudo da 3ª AISP. Como foi mencionado anteriormente com o perfil dos conselheiros, o conselho também se configura como um espaço de troca de informações de grande valia para o desenvolvimento do trabalho policial.

O conselho é muito bom para a polícia - sem o apoio da comunidade a polícia não é nada. O maior papel do conselho é falar o que está acontecendo onde a polícia não pode está. A participação em informações é a coisa mais importante. O crime nasce pela inércia do Estado. O conselho tem caráter preventivo. Norteia e amplia a atuação da polícia - cria mais uma forma de acesso às informações. (delegado *Aristides*)

A polícia é um cobertor curto. Para cobrir uma parte é necessário descobrir outro. É impossível para polícia estar em todos os lugares, por isso é fundamental o apoio da população de bem com informações sobre possíveis delitos. (Ten. *Carlos*)

É importante a existência destes conselhos porque é uma parceria da sociedade civil com as forças de segurança do Estado (...) e através destes encontros mensais a gente acaba estreitando o contato com os representantes da sociedade civil e sabendo diretamente quais são os anseios deles. Embora muitas vezes nestas reuniões existam cobranças que não competem especificamente às forças policiais. Mas de qualquer maneira a principal importância é estabelecer esse contato e também uma crescente credibilidade na atuação das polícias. Para incentivar que a população possa contribuir com informações de localização, paradeiro de pessoas procuradas pela polícia e aonde o crime pode estar infiltrado e que a polícia ainda não tenha conhecimento disto. (...) Dentro das expectativas que são criadas pela sociedade, os aparelhos de segurança do Estado tentam corresponder dentro de suas possibilidades de atuação. (delegado *César*)

Torna-se evidente, portanto, outra potencialidade do conselho da 3ª AISP: o caráter informacional. Com o estreitamento e a formação de vínculos de confiança entre policiais e pessoas de grande relevância associativa na comunidade é possível o compartilhamento de informações privilegiadas para o trabalho das instituições. Como mencionado anteriormente, a conselheira, assim como a maior parte dos frequentadores do conselho, são pessoas que residem há muitos anos na região e que possuem grande potencial associativo. Desta forma,

⁵⁵ Entrevista realizada no dia 10 de fevereiro de 2010. Arquivo pessoal da pesquisadora.

são pessoas que podem concentrar informações privilegiadas sobre a localidade que dificilmente chegariam ao conhecimento das instituições pelas vias tradicionais. As polícias enxergam no conselho uma possibilidade de encurtar o caminho investigativo e de viabilizar a penetração em localidades através da delação de infratores e de focos de criminalidade.

Contudo, é importante notar que durante o período de campo, foram observadas poucas demandas destinadas à resolução de problemas ligados à criminalidade. Em uma região de muitas desigualdades e com sérios problemas de segurança ligados ao domínio pelos traficantes de drogas e de armas, em diversas localidades, estes não se mostraram problemas capazes de mobilizar as discussões do conselho. Segundo as reuniões, os problemas de segurança que afligem a população freqüentadora do conselho estão relacionados com as demandas de urbanização da cidade.

Isto, de certa forma, coloca estes agentes em uma posição de desconforto, visto que muitas vezes não conseguem ver nestas reuniões solicitações relacionadas às suas atribuições. Muitos policiais entrevistados mostraram-se desanimados em frequentar estas reuniões, por não conseguir enxergar sentido em ter que dedicar parte do seu dia em assistir solicitações que não estão em sua competência resolver. Quando em alguns momentos há solicitações da maior presença da polícia, esta se dá por razões pessoais ou pela sensação subjetiva de insegurança.

A população não tem dimensão do que acontece na comunidade - as pessoas vão para o conselho para falar sobre os seus problemas pessoais e construir um espaço político. A população não pensa no comunitário, mas sim no unitário - o diálogo não consegue ser um espaço muito abrangente. Quando alguém faz um apelo para que a polícia coloque uma viatura em algum lugar, com certeza ela está pensando na sua segurança ou de alguém próximo. As pessoas não estão preocupadas com os problemas coletivos de forma mais ampla. (delegado *Aristides*)

Sem a participação da comunidade é impossível o trabalho da polícia. A maior parte da população não sabe dos problemas da comunidade. Segurança pública só passa a ser um assunto de interesse quando passa a ser um problema pessoal. (*Jessé*, inspetor de polícia)

Os problemas que são da nossa alçada nós tentamos resolver, mas, se não, são encaminhados a quem é de direito. Tem gente que vem aqui porque tá sem água em casa. Não é problema nosso que tá sem luz, o esgoto tá entrando em casa. Aí não tem como a gente resolver. (...) A sociedade tem razão, cobram muito, mas deixa de fazer algumas coisas. Por exemplo, na medida em que eu estou indo pra comprar um celular com fulano bem mais barato que na loja, não sabe a procedência, aquilo pode ser produto de roubo. Você está adquirindo, mas e a pessoa que está traumatizada porque tiraram aquilo ali dela? Hoje a sociedade não visa o meu ou seu bem, ela visa o bem próprio. A gente quer tudo pra gente e deixa de dar um pouco pros outros. Isso é uma bola de neve, gera consequências. É aquela velha história do viciado que alimenta o tráfico de drogas. Enquanto a sociedade não se conscientizar que uma simples trouxinha de maconha que eu compro está alimentando o tráfico, (...) e financia uma guerra. (Ten. *Fernando*, policial militar há 7 anos)

É notório que a experiência participativa no formato dos conselhos constitui uma ferramenta bastante nova nas atribuições das instituições policiais. Apesar de se configurar como um instrumento meramente consultivo, estas arenas podem se configurar em duas frentes. Por um lado, estabelece um nicho de diálogo inédito entre instituições historicamente fechadas como as polícias. Mas, por outro lado, esta mesma ferramenta criada para aproximar e melhorar a imagem da polícia frente à sociedade civil, também se configura como maior fiscalização e envolvimento da comunidade frente aos trabalhos desenvolvidos. O conselho comunitário de segurança pode significar uma “espada de dois gumes” para o trabalho policial. A atuação do conselho comunitário de segurança não mexe com a estrutura das organizações policiais, muito menos visa compartilhar com a comunidade as melhores formas de intervenção de combate ao crime. O monopólio do uso da violência, assim como o saber relacionado a isto, continua sendo exclusividade do aparato profissional das polícias. Entretanto, aumenta-se por meio do conselho o nível de cobrança e a necessidades de contínuas explicações sobre as intervenções realizadas e seus possíveis excessos. Isto, sem dúvida, constitui-se como uma experiência inédita para estas instituições acostumadas com o distanciamento do seu público alvo. As falas dos agentes abaixo dão dimensão do que representa esta experiência:

Nos conselhos as pessoas não nos dizem o que devemos fazer. A segurança é um problema que deve ser solucionado pela polícia - a sociedade apenas aponta onde pode ser foco de problemas. (*Jessé*, inspetor de polícia)

(...) Muitas pessoas sabem sequer o papel da polícia militar e da polícia civil. Isso principalmente nas camadas mais carentes da sociedade (...). Quem participa destas reuniões (conselhos), ainda que superficialmente acaba tendo uma compreensão da atuação das polícias e de como é essa estrutura complexa. (...) Mas isto para o cidadão não tem muita importância, ele não quer saber quem vai fazer, ele quer ter a sua garantia de segurança. Então isto compete a nós (polícia). Nós temos que nos organizar para poder proporcionar isto. (delegado *César*)

O delegado *Jessé* afirma que a segurança pública é um setor das políticas públicas que deve ser desempenhado pelas instituições especializadas. Contudo, ele completa que, a atitude dos cidadãos não poderia apenas ficar limitada a uma postura de cobrança. Segundo ele:

o cidadão tem o direito de cobrar, mas também tem a responsabilidade de colaborar. Isso as pessoas tem muita dificuldade de entender. Às vezes a mesma sociedade que cobra a atuação da polícia e a mesma sociedade que, muitas vezes, quando a oportunidade de colaborar, se omite ou quando é com alguém próximo dela já quer que seja um tratamento diferenciado. Então isso é uma coisa cultural. É o famoso 'faça o que eu digo, mas não faça o que eu faço'. Isso é muito complicado... As pessoas cobram uma coisa, mas nem sempre quando a polícia vai agir de acordo que está sendo cobrado, nem sempre isso aí vai agradar. Como diz um amigo meu:

“polícia é igual criança: perto atrapalha, longe sente falta”. Quanto tem um problema todo mundo quer, depois que passa o problema não querem por perto. (...)

Para o delegado, a participação e a colaboração da sociedade é imprescindível para a boa atuação do trabalho policial. Ele destaca que o policial não está destacado das mesmas ansiedades que a maior parte da população quando o assunto é o medo da criminalidade. O entrevistado desabafa:

O policial é elemento dessa mesma sociedade. O policial hoje é tão vítima quanto qualquer outra pessoa da sociedade, se duvidar até mais! Acho que hoje o policial é vítima em potencial. (...) Só nesta última semana de janeiro pelo menos 10 policiais foram mortos em serviço, fora os policiais que são reconhecidos em assaltos indo pra suas residências ou no seu momento de lazer. Se reconhecidos, são executados friamente sem qualquer chance de defesa. O policial é tão vítima da violência quanto a sociedade que cobra dele. Então, sem dúvida, há o interesse no coletivo, é uma luta de todo mundo! A polícia tem os instrumentos para fazer isso, mas precisa do respaldo e da confiança da sociedade para fazer. (...)

Ele ainda completa:

O policial trabalha com uma espada apontada para a cabeça dele. Porque há preocupação com terceiros, há preocupação com a própria segurança, tem a responsabilidade de que a atuação seja dentro dos limites da legalidade, então não é fácil. E dentro disso tudo, é um ser humano que também sente, não é uma máquina que você pode programar, senão seria muito fácil. O policial em determinadas situações também sente. Às vezes fica triste com crimes que são praticados de forma tão cruel e violenta que causa repulsa no próprio policial. Embora ele tenha que ser profissional, existe crimes que causam tanta repulsa que a vontade dele, quando pega aquele marginal, é fazer justiça com as próprias mãos. E se fizer muitas vezes vai ser até aplaudido, em algumas situações. Mas não é o correto e nem o que a gente busca. É aí que está o paradoxo da sociedade. A sociedade vai aplaudir em determinadas horas e em outras vai execrar. É nessa corda bamba que nós vivemos hoje em dia.

A interferência da sociedade civil, por um lado expõe a compreensão das dificuldades e limitações da intervenção policial. Porém, este estreitamento de laços comunitários pode passar que se exija desta mesma comunidade a legitimação para algumas formas de atuação das polícias. Da mesma forma que se cobra e se exige uma postura mais presente e atuante da polícia, o estreitamento de relações através do conselho pode, de alguma maneira, reproduzir formas de socialização clientelistas e a exigência de tratamentos diferenciados em algumas situações.

Outra questão observada na experiência do conselho comunitário da 3ª AISP seria compreender de que maneira as ansiedades oriundas diretamente da comunidade chegam aos agentes que possuem contato direto com esta. Quais seriam as estratégias para levar aos policiais que experimentam o contato diário com a violência, as demandas da sociedade local?

Segundo os policiais, as solicitações do conselho são discutidas de forma interna, e redistribuídas entre os agentes de acordo com os critérios estabelecidos pelo comandante.

A partir do momento que tomamos conhecimento discutimos internamente. Dentro da delegacia traçamos de que forma uma determinada crítica ou sugestão que seja da minha esfera de atribuição pode ser trabalhada. Estudamos uma forma atuar para atender uma expectativa que foi criada. (...) Aqui traçamos linhas de atuação para que, dentro da expectativa, a gente tenta apresentar um resultado para essa comunidade, para este conselho saber que está sendo atendido. (...) Saber que aquela reclamação ou sugestão teve resultado. Por exemplo, vamos dizer que em uma determinada rua freqüentemente, num determinado horário do dia ou da noite, esteja ocorrendo roubos, há certa delinquência freqüente ali. O que a comunidade cria expectativa ali? De que a polícia militar reforce o policiamento ostensivo naquela região. E a polícia civil por sua vez, que intensifique a sua investigação pra poder apurar e identificar a autoria daqueles roubos. Porque muitas vezes é um determinado grupo que atua naquela localidade. Então é uma forma de haver uma troca em que a comunidade traz para a polícia e cobra, e por sua vez dá atenção para aqueles crimes que acontecem naquele espaço geográfico... A partir dali podemos conseguir resultados efetivos. Até mesmo reduzir o índice de criminalidade naquela região. (delegado *César*)

Assim que acaba o café, o comandante reúne o P5 (policial responsável pelas Relações Públicas do Batalhão) e os Comandantes de Companhia⁵⁶, policiais responsáveis por aquele local, e é passada a informação e solicitado para dar uma atenção especial. Se não foi um problema muito grande é sanado. Na medida do possível o problema é sanado. Mas todo mundo que vem aqui pede viatura. Não temos viatura pra colocar na porta de todo mundo. (Ten. *Carlos*)

Tanto na polícia civil, quanto na militar, procura-se viabilizar as demandas através de reuniões internas. Após as reuniões do conselho, os representantes das polícias reúnem-se com os responsáveis diretos pela execução do trabalho. Porém, o contato maior entre os participantes do conselho e a instituição policial, ainda fica muito restrita dos seus principais representantes. Os policiais que freqüentam as reuniões, na maioria das vezes, são os próprios Comandantes de Batalhão e agentes ligados diretamente a ele. Raramente observam-se agentes de patentes mais baixas nas reuniões.

Segundo o Maj. *Marcelo*, subcomandante do Batalhão:

Os policiais dificilmente participam dos conselhos. Não participam do comando, somente seguem as instruções de seus superiores.

Já Ten. *Carlos*, responsável pelas relações públicas, completa:

Sempre que possível chamamos alguns soldados para assistir a reunião. Mas os policiais precisam estar na rua trabalhando. Não dá para retirar um grande número de homens dos seus postos durante uma manhã inteira.

⁵⁶ São policiais que assumem o comando regional do território da AISP. A 3ª AISP é dividida em cinco territórios.

Tratando-se de uma instituição altamente hierarquizada, o contato direto com a comunidade através dos encontros do conselho comunitário fica restrito ao comando. Este contato não se amplia com a participação das patentes baixas, fazendo, portanto que estes somente tomem conhecimentos das demandas do público de forma indireta.

Além disso, cabe destacar que apesar da vontade em atender boa parte das solicitações, não há obrigatoriedade dos policiais neste tipo de atendimento. Ainda é a polícia, e seu conhecimento especializado, a responsável por formular as diretrizes e prioridades no que deve ser feito no seu território de atuação. Segundo os entrevistados, apesar da cobrança do ISP em solicitar atas das reuniões realizadas, tanto formuladas pelo Batalhão, como pela diretoria do conselho, não há um controle feito por este órgão que garanta que as demandas da comunidade sejam realmente atendidas.

Enviamos para o ISP duas atas das reuniões do conselho. Uma feita pelo batalhão e outra feita pela presidente do conselho. Temos cinco dias úteis para enviar isto. O retorno que damos a população é dizer o que foi possível fazer sempre no conselho seguinte. Falamos o que fizemos e o que não foi possível fazer e por quê. (Ten. *Carlos*)

A cobrança não é feita pelo ISP, mas sim pelo Instituto Estadual de Criminalidade da Secretaria de Segurança Pública. Eles nos cobram o cumprimento de metas e redução dos índices de criminalidade. Após o café da manhã são feitas duas atas que devem ser enviadas ao ISP. Uma feita pelo 1º CPA (Primeiro Comandante de Policiamento de Área) e outra feita pelo presidente do conselho. Não há uma cobrança por parte do ISP quanto ao atendimento das solicitações do conselho. A cobrança que é feita pela Secretaria de Segurança, e só acontece quando as metas não são atingidas. (Maj. *Marcelo*, subcomandante)

A cobrança que o ISP faz é o controle das metas. De três em três meses, há uma reunião com os delegados. É cobrada a redução da criminalidade como: crimes de rua, homicídios, repressão ao tráfico e aumento do número de prisões. A delegacia não tem uma ata do que é discutido no conselho. (delegado *Aristides*)

As cobranças feitas pela Secretaria de Segurança são realizadas por meio das estatísticas oficiais baseados nos dados fornecidos pelas delegacias. Não há, portanto, uma cobrança direcionada especificamente ao controle do atendimento das demandas oriundas dos conselhos. Fica, portanto, sob o poder discricionário de comandantes e delegados atender as solicitações da comunidade local.

Como foi apresentado anteriormente, o perfil dos participantes do conselho estudado revela que este espaço consegue atingir uma parcela ainda muito pequena da população local. Porém, apesar das limitações, estabelece a abertura de um diálogo, antes inexistente, com as instituições. Esta seria uma porta aberta para o Estado, através da polícia, construir um discurso político de controle do crime através do apoio e o respeito da sociedade.

Essa abertura para o diálogo, a receptividade, esse interesse em estreitar os laços e mostrar que hoje atua em prol da sociedade, e não apenas um órgão repressor do

Estado, mas a favor das liberdades e garantias constitucionais é uma coisa realmente recente. Temos passo-a-passo buscado conquistar o respeito e a confiança da sociedade. (...) Tentar mostrar que a polícia não atua de forma autoritária é uma coisa que vem sendo paulatinamente procurada. É óbvio que temos heranças de um passado ainda recente, que muitas das vezes as polícias acabam atuando com desvios de finalidades. (delegado *César*)

Por menos que seja a contribuição que o conselho possa dar, é uma estrutura válida. Ela muitas vezes mostra o "norte" para a polícia. Mostra um possível caminho de como proceder. (...) A imagem da polícia ficou bem melhor. Não existia um achego da polícia para com a comunidade e vice-versa. O conselho é um instrumento válido, mesmo que seja limitado. (*Jessé*, inspetor de polícia)

As propostas dos governos recentes, nas suas políticas públicas de segurança, sobretudo a partir da década de 1990, seria trabalhar a imagem das polícias através de dicotomia entre instituição de intervenção e combate ao crime, por um lado; e uma instituição que visa se “nortear” através do diálogo e o respeito da sociedade civil. Sem dúvida, a experiência participativa de alguns atores da sociedade civil no trabalho policial trata-se de uma experiência ainda recente, coloca-se como um constante desafio a ser trabalho pelos agentes ainda muito habituados a posturas de comandos e enfrentamentos.

O conselho comunitário de segurança estudado, apesar das limitações que o seu modelo impõe, configura-se como uma arena de diálogo de grande potencial. Principalmente tratando-se da difícil relação entre órgãos policiais e sociedade civil, este instrumento tem a capacidade de, em certa medida, dirimir a desconfiança em ambos os lados com a proposta de superar velhos e novos desafios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da observação do Conselho Comunitário de Segurança da 3ª AISP, foi possível compreender que desde a sua criação, em 1999, seu modelo sofre alterações na sua organização. Apesar de configurado em um modelo que ainda limita a sua atuação, envolvendo aspectos como pequena visibilidade pública, pequena participação da comunidade (levando em consideração ao número de habitantes da região) e ausência de alguns segmentos sociais em suas reuniões, é necessário reconhecer o seu mérito enquanto canal de mediação entre Estado e sociedade civil.

O estudo empírico deste conselho de segurança visou analisar o seu funcionamento, o perfil dos frequentadores e a sua capacidade propositiva no que tange às políticas públicas e à democratização deste espaço, tendo em vista a proposta de uma participação política mais horizontal dos diferentes segmentos da sociedade.

A cultura política apresentada pelos atores é fundamental no desenho que o Conselho pode assumir. No Conselho Comunitário de Segurança da 3ª AISP, observou-se que a maior parte dos participantes possui um perfil associativo bem consolidado. Para grande parte da população, contudo, a participação em associações ainda é restrita. Em muitos depoimentos constata-se a dificuldade que os participantes do conselho têm em mobilizar os moradores. O primeiro encontrado na fala dos entrevistados seria o fato do conselho ser realizado no batalhão de polícia. Isto afastaria os moradores de comunidades dominadas pelo tráfico. O segundo motivo observado seria a falta de recursos disponíveis para investir na divulgação das reuniões. O conselho não possui sede e nem recebe da Secretaria de Segurança Pública qualquer recursos material ou financeiro para o seu funcionamento, contando apenas com a colaboração de voluntários.

Como foi observado, a criação do conselho foi de iniciativa do Executivo com a proposta de melhorar a imagem das instituições policiais frente a comunidade. Através do estudo do conselho em questão, observa-se que esta proposta tem sido satisfatória, visto que a maior parte dos participantes afirma ter confiança na polícia. Entretanto, como foi exposto no capítulo 4, o conselho permite um maior diálogo dos frequentadores com as instituições públicas. Contudo o seu modelo consultivo não permite qualquer deliberação por parte dos participantes. No formato em que o conselho foi institucionalizado, os atores da sociedade civil não conseguem intervir de forma mais efetiva nas decisões.

Como foi observado, o estudo do conselho da 3ª AISP revela que a maior parte dos participantes procura o conselho de segurança visando solucionar problemas que não estariam

relacionados com problemas de segurança pública, enquanto um problema policial. A maior parte dos frequentadores busca o conselho como forma de solucionar problemas de ordem urbana. A presença de representantes da Administração Regional da Prefeitura e das concessionárias de serviços públicos são os maiores atrativos para os participantes. Mesmo que as solicitações relacionadas à segurança pública não sejam atendidas, observa-se que as reuniões permitem que a comunidade exponha os seus problemas, ofereça críticas e sugestões. A criação desta arena, portanto, abre a possibilidade de diálogo com o poder público, representado principalmente pelas instituições policiais.

Para as instituições policiais a vivência desta experiência participativa é repleta de contradições. No conselho estudado o engajamento dos agentes policiais ainda é muito incipiente. Ainda não há um consenso entre os comandantes e delegados da importância deste espaço. Enquanto alguns entendem e abraçam a questão, outros somente frequentam para “pagar missão” (utilizando o termo utilizado pelos agentes para se referir a obrigatoriedade em comparecer às reuniões). Como não há, entre seus líderes, um pensamento consolidado sobre a importância deste espaço de comunicação. A maior parte dos policiais está em contato direto com a população e expostos aos desafios de controlar a criminalidade e a violência; estes policiais estão de fora do diálogo com a comunidade. Aqueles que procuram o Conselho tendo em vista resoluções ligadas à área da segurança não fazem de forma aberta. As informações desta natureza passam pela mediação da diretoria do conselho, que levará a questão ao conhecimento das autoridades policiais.

Não obstante as metas definidas pelo Conselho, a conclusão desse estudo é que apesar de ser utilizado muitas vezes para demandas não pertinentes ao tema da segurança, o Conselho acaba atuando como uma espécie de elo entre Estado e sociedade. Na região estudada, área em que os canais de interlocução entre estas duas esferas estão obstruídas, as reuniões do Conselho tem grande importância. Ainda que não seja utilizado para expressar solicitações de competência da polícia, o Conselho representa um espaço em que o diálogo se exercita; ele possibilita maior aproximação nas relações entre atores da sociedade civil e instituições públicas diversas, podendo criar parcerias vantajosas para ambos.

O estudo de caso realizado também nos permite concluir que o Conselho Comunitário de Segurança da 3ª AISP não é um modelo acabado. Os conselhos fazem parte de um projeto que tem o objetivo de abrir mais espaços de participação e de desenhar as políticas públicas de maneira mais clara e eficiente.

Os conselhos comunitários têm por objetivo possibilitar a participação de novos atores sociais em políticas públicas, formando uma agenda legítima pautada na comunicação

entre diversos atores da sociedade civil e o poder público. Para que haja a redução das fronteiras que limitam a participação da sociedade no planejamento de políticas públicas, é necessária uma mediação em que sociedade e gestores públicos tenham conhecimento uns dos outros sobre atividades desempenhadas – e os Conselhos Comunitários de Segurança possuem o potencial para este ponto de encontro.

A proposta de redesenhar o Estado através da construção de espaços que o permitam ser mais poroso e mais permeável, sendo capaz de incluir diversos setores da sociedade ainda é muito recente. O Estado brasileiro ainda trabalha com políticas excludentes. Contudo, a construção de arenas de participação, pelo Executivo, representa uma inovação: abre um conjunto de possibilidades que ajuda a desmistificar o comportamento hostil do Estado e qualificar seu empenho em abrir espaços de acesso. O modelo de democracia proposto está pautado na abertura de espaço políticos, ou seja, espaços de disputa em que os mais organizados obterão mais vantagens. Visa-se, portanto, construir uma pedagogia de acordo e negociação com os diferentes movimentos da sociedade civil. Embora nas últimas décadas tenham sido criados diversos espaços institucionais, os estudos realizados ainda apontam fragilidades tanto na organização desses espaços, como na participação dos diversos segmentos da sociedade, que ainda não conseguiram ocupar e explorar estes espaços de forma mais efetiva.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Débora Cristina Resende de. *Conselhos Municipais de Saúde e Educação: distintos padrões de participação política*. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre. Niterói: 2006.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. *Revista Dados*, v. 45, n° 3, 2002.
- AVRITZER, Leonardo Avritzer. Cultura política, atores sociais e democratização. ANPOCS: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n° 28, ano 10, junho, 1995.
- _____. O Orçamento Participativo: As Experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: Evelina Dagnino (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- _____. Reforma Política e Participação no Brasil. In: Leonardo Avritzer e Fátima Anastásia (Orgs.) *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- _____. Cultura política, atores sociais e democratização. ANPOCS: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n° 28, ano 10, junho, 1995, p. 162.
- BARREIRA, César (org). *Questão de Segurança: políticas governamentais e práticas sociais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2004.
- BARRETO, Helena Motta Salles. *Crise e Reforma do Estado Brasileiro*. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2000.
- BAYLEY, David H. *Policiamento Comunitário*. São Paulo: EDUSP, 2000.
- BITTNER, Ergon. *Aspectos do Trabalho Policial*. São Paulo: Edusp, 1990.
- BORGES, Alice Gonzales. “Democracia Participativa: reflexões sobre a natureza e a atuação dos Conselhos Representativos da Sociedade Civil.” *Fórum Administrativo - Direito Público*, ano 5, n. 57, nov de 2005.
- BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. Rio de Janeiro: *Revista Dados*, v. 42, n° 4, 1999.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro; DJU, 2006.
- BRETAS, Marcos Luiz. A Polícia Carioca no Império. *Revista de Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 22, 1998.
- _____. Police and community in Rio de Janeiro: an historical overview. Errol Mendes *et al.* *Democratic Policing and Accountability: global perspectives*. Aldershot, England: Ashgate, 1999.

BRETAS, Marcos Luiz. *Ordem na Cidade: o exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro (1907-1930)*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de Muros - crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34, 2000.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

_____. *Os Bestializados - o Rio de Janeiro e a república que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

COHEN, Jean & ARATO, Andrew. *Civil Society and Political Theory*. Massachusetts: The MIT Press Cambridge, 1992.

CRUZ, Gisele dos Reis. *Gestão pública integrada e a democratização da sociedade*. O Fórum de Desenvolvimento Local de Paraty/RJ. Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Sociologia). Curso de Pós-Graduação em Sociologia, IUPERJ, 2005.

DIAS, Márcia Ribeiro. *Sob o signo da vontade popular*. O Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ. 2002, p. 88.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. São Paulo: Globo, 2000.

GARLAND, David. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GAROTINHO, Anthony (et al.). *Violência e criminalidade no Estado do Rio de Janeiro: diagnóstico e propostas para uma política democrática de segurança pública*. Rio de Janeiro: Hama Editora, 1998.

GUERRA, Sidney (et al.). *A participação popular na segurança pública*. Rio de Janeiro: Editora Freita Bastos, 2008.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Série Conselhos Comunitários de Segurança. Polícia e Comunidade: temas e desafios na implantação de conselhos comunitários de segurança*. 2007

KNOKE, D. *Comparing policy networks: labor politics in the U.S., Germany, and Japan*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1996.

MORAES, Luciane Patrício Braga de. *Dique-Denúncia: a arma do cidadão*. Um estudo sobre os processos de construção da verdade a partir das experiências da Central Disque-Denúncia do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2006.

MUNIZ, Jaqueline. *A crise de identidade das polícias militares brasileiras: dilemas e paradoxos da formação profissional*. Trabalho apresentado a REDES 2001. Washington, DC, Center for Hemispheric Defense Studies, 22-25 de maio.

MUNIZ, Jaqueline. *Ser Policial é, sobretudo, uma Razão de Ser. Cultura e Cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, IUPERJ (tese de doutorado), 1999.

OLIVEIRA, Otair Fernandes de. *Conselho Municipal de Educação no Brasil: práticas políticas e deliberação pública em Nova Iguaçu*. Rio de Janeiro: Tese apresentada no concurso de título de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2008.

PUTNAN, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Tradução: Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2002.

REINER, Robert. *A Política da Polícia*. São Paulo: Edusp, 2004.

REIS, M. A. de Souza. Aproximações e distanciamentos entre o Conselho Estadual de educação e os Municípios. In: Estela Scheinvar & Eveline Algebaile (orgs.). *Conselhos participativos e escola*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Segurança Pública. Instituto de Segurança Pública. *Série Conselhos Comunitários de Segurança. Polícia e Comunidade: temas e desafios na implantação de conselhos comunitários de segurança*. 2007.

_____. Secretaria de Estado de Segurança Pública. Resolução 263, sessão III, capítulo 6. Publicada em 26 de junho de 1999.

_____. Secretaria de Estado de Segurança Pública. Resolução SSP nº 629, de 19 de maio de 2003.

_____. Secretaria de Estado de Segurança Pública. Resolução SSP nº 781, de 08 de agosto de 2005.

_____. Secretaria de Estado de Segurança Pública Resolução SESEG nº 78 de 20 de setembro de 2007.

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

SELIGMAN, Adam B. Civil Society as Idea and Ideal. In: Simone Chambers & Will Kymlicka (orgs.). *Alternative conceptions of civil society*. United Kingdom: Princeton University Press, 2002.

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

SILVA, Carla Eichler de Almeida. *Participação Comunitária em Nível Local: a experiência dos conselhos comunitários de segurança pública*. Rio de Janeiro: Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre, 2005.

SOARES, Luiz Eudardo. *Meu Casaco de General - quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Luiz Eudardo. *Segurança tem Saída*. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

TATABIGA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: Evelina Dagnino (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza. Os Conselhos Comunitários de Segurança no Rio de Janeiro. *Revista Comum*; Rio de Janeiro, v. 11, nº 26: 2006.

TROJANOWICS, Robert. *Policciamento comunitário: como começar*. Rio de Janeiro: PMERJ, 1994.

WALZER, Michael. *Política e Paixão - rumo a um liberalismo mais igualitário*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

WANDERLEY, L. E. A questão social no contexto da globalização. In: CASTEL, Robert Castel, L. E. Wanderley & Mariangela Belfiore. (orgs.) *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: EDUC, 2000.

ANEXO

Questionário de Pesquisa de Campo

Os dados serão utilizados para pesquisas e elaboração de Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais na Universidade do Estado do Rio de Janeiro. A autora se compromete a não repassar as informações a qualquer título.

Responsável: Inês Santos Nogueira – Mestranda em Ciências Sociais do PPCIS/UERJ

1. Data do preenchimento do questionário: ___/___/___ Município: _____ RJ.

1.1. Sexo: Masc. () Fem. ()

1.2. Idade: _____

1.3. Estado civil: Solteira/o (); Casada/o (); Companheira/o (); Separada/o ou Divorciada/o; () Viúva/o ()

1.4. Você se considera: Indígena (); Negro/a (); Pardo/a (); Amarela/o (); Mulata/o (); Branca ()

1.5. Tem filhos/as: Sim () Não () Quantos? _____ Masculino () Feminino ()

2. Profissão: _____

2.1. Função ou Cargo Atual que exerce: _____

2.2. Quanto tempo você trabalha na sua função atual? _____

3. Escolaridade:

Fundamental () – completo () incompleto ()

Médio () completo () incompleto ()

Universitário: () completo () incompleto ()

Qual curso

Pós-Graduação: Especialização em:

Mestrado () Doutorado ()

Área de concentração:

4. Faixa Salarial:

Até 01 salário mínimo ()

01 a 03 salários mínimos ()

04 a 10 salários mínimos ()

10 a 20 salários mínimos (_)

Acima de 20 salários mínimos (_)

4.1. Renda familiar:

Até 01 salário mínimo (_)

01 a 03 salários mínimos (_)

04 a 10 salários mínimos (_)

10 a 20 salários mínimos (_)

Acima de 20 salários mínimos (_)

5. Bairro em que reside: _____

5.1. Por quantos anos? _____

6. Possui alguma filiação partidária?

Não (_) Porquê? _____

Sim (_) Qual? _____

7. Você frequenta alguma religião? Sim (_) Não (_)

7.1. Se frequenta, você poderia dizer qual ou quais grupos religiosos?

Igreja Católica (_)

Igreja Evangélica (_) Denominação:

Umbanda (_)

Candomblé (_)

Messiânica (_)

Budista (_)

Outra religião: _____

7.2. Participa de algum tipo de atividade(s) nesta religião?

Não (_) Porquê? _____

Sim (_) Qual? _____

8. Você participa de alguma Associação de Moradores? Sim (_) Não (_)

8.1. Se participa, há quanto tempo? _____

8.2. Que tipo de atividade(s) você desenvolve?

8.3. Outros tipos de associações que você participa:

ONGs (_) Qual: _____

Sindicato (_) Qual: _____

Associação de Bairro (_) Qual: _____

Associação Profissional (_) Qual: _____

Outros (_) Qual: _____

8.4. Se você não frequenta nenhuma associação, poderia dizer por quê?

9. Como ficou sabendo da existência dos Conselhos Comunitários de Segurança?

Amigos (_)

Convite recebido em seu condomínio ou associação de moradores (_)

Jornais (_)

Internet (_)

Instituto Segurança Pública (_)

Outros (_) _____

9.1. Quanto tempo frequenta os Conselhos Comunitários de Segurança? _____

9.2. Que tipo de atividade(s) você desenvolve no conselho?

9.3. Os assuntos na pauta das reuniões correspondem as necessidades do seu bairro?

Não (_) Porquê? _____

Sim (_) Cite quais são as principais necessidades: _____

9.4. As solicitações feitas nos Conselhos têm sido atendidas pelo Batalhão? Sim (_) Não (_)

9.5. Que atitudes você considera que o Batalhão deveria tomar para solucionar os problemas da sua localidade?

9.6. Você se sente representado pela presidência atual do conselho?

Sim (_) Porquê? _____

Não (_) Porquê? _____

9.7. Sua avaliação da atual presidência do conselho é:

Ótima (_)

Boa (_)

Regular (_)

Péssima (_)

9.8. Se sente que há alguma resistência por parte dos representantes governamentais nas propostas elaboradas pelo conselho?

Sim (_) Quais? _____

Não (_)

9.9. O que deveria mudar para que os Conselhos Comunitários de Segurança se tornassem mais eficientes?

10. Você se vê como uma pessoa capaz de influenciar na política? Sim () Não ()

10.1. Você se vê como uma pessoa engajada politicamente? Sim () Não ()

10.2. Você acompanha o desenrolar dos encaminhamentos propostos aos representantes governamentais? Sim () Não ()

10.3. Você tem ciência no número, natureza e os locais das ocorrências policiais e criminais em seu bairro? Sim () Não ()

11. Sobre a sua adesão aos Direitos Humanos, você se mostraria:

Favorável () Por que? _____

Contrário () Por que? _____

11.1. Sobre a sua adesão a Pena de Morte, você se mostraria:

Favorável () Por que? _____

Contrário () Por que? _____

11.2. Você tem conhecimento da prática de abusos policiais em seu bairro? Sim () Não ()

11.3. Sua avaliação da polícia é:

Ótima ()

Boa ()

Regular ()

Péssima ()

11.4. Você tem mais confiança na polícia:

Militar ()

Civil ()

11.5. Sobre o seu grau de confiança nos Três Poderes, como você avaliaria:

- Congresso Nacional

Confia ()

Não Confia ()

Confia Pouco ()

Indiferente ()

- Poder Executivo

Confia ()

Não Confia ()

Confia Pouco ()

Indiferente ()

- Poder JudiciárioConfia ()Não Confia ()Confia Pouco ()Indiferente ()

Espaço Destinado Somente aos Conselheiros

1. O conselho recebe algum tipo de recurso financeiro público para atuação de projetos?Sim () Não ()**2. O conselho possui sede própria? Sim () Não ()****3. O conselho se reúne em:**Escolas públicas ou privadas ()Condomínios ()Centros Esportivos ()Batalhão da Polícia Militar ()Delegacia ()Outros () Onde? _____**4. A Secretaria de Segurança disponibiliza alguns dos recursos abaixo para a execução do seu trabalho?**Telefone - Sim () Não ()Fax - Sim () Não ()Computador - Sim () Não ()Internet - Sim () Não ()Veículo - Sim () Não ()

Outros: _____

5. O conselho recebe apoio de associações não governamentais como:Igrejas ()Comércio ()Clubes ()ONG ()Não recebe apoio algum ()

Outros: _____

6. O conselho alguma vez buscou apoio em:Membros do Poder Legislativo (federal, estadual ou municipal) - Sim () Não ()Poder Executivo (federal, estadual ou municipal) - Sim () Não ()Poder Judiciário - Sim () Não ()Ministério Público - Sim () Não ()**7. A Prefeitura desempenha algum papel ou ajudar no conselho?**Sim () Qual: _____

Não (_)

8. A polícia faz algum tipo de prestação de contas aos membros do conselho sobre as solicitações?

Sim (_) De que maneira? _____

Não (_)

9. Sobre o processo decisório dos conselhos, quais são os critérios adotados para a escolha dos assuntos que farão parte da pauta de reunião?

10. A participação e comprometimento da população tem sido:

Ótima (_)

Boa (_)

Regular (_)

Péssima (_)

11. Que meio você tem utilizado para divulgar os dias e locais dos conselhos entre a comunidade?

12. Sobre o grau de atuação do conselho na discussão dos problemas da localidade, sua percepção é:

Ótima (_)

Boa (_)

Regular (_)

Se quiser, identifique-se para futuros contatos.

Nome: _____

Endereço: _____

Telefones: _____

E-mail: _____

Muito obrigada por participar desta pesquisa!

Inês Santos Nogueira / Programa da Pós-Graduação em Ciências Sociais da UERJ

e-mail : inessnogueira@yahoo.com.br ou inessnogueira@hotmail.com

Telefone: 21 98913558