

OS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA: O CONTEXTO SOCIAL E AS EXPERIÊNCIAS EM ABORDAGEM.

Thaise Marchiori¹

Resumo: O presente artigo aborda pesquisas realizadas por autores que analisam a sociedade e tratam sobre os CONSEG's em algumas cidades do Brasil. Nesse sentido, busca discutir as diversas experiências observadas nesse espaço público e analisar as características gerais que convergem na implementação dos conselhos. Assim como, o intento de compreender as potencialidades que esse espaço público pode representar para a segurança pública. Pressupõe-se que os CONSEG's podem estar no processo de desenvolvimento e o considera como espaço público de caráter plural e dinâmico em constante movimento, com avanços e dificuldades.

Palavras-chave: Conselho Comunitário de Segurança, segurança pública, polícia, sociedade civil, políticas de prevenção.

A proposta deste artigo consiste em contribuir para a discussão das Ciências Sociais sobre as práticas que compõem as políticas de segurança pública no Brasil. Para tanto, são abordadas experiências de CONSEG's que possibilitam analisar a multiplicidade dos atores sociais e ações de prevenção que intervêm na segurança dos municípios.

Os estudos discutidos neste artigo estão voltados para a verificação da qualidade da intervenção pública por meio da sociedade civil e como os espaços públicos são construídos e ocupados. As análises dos estudos abordados ocorrem por meio do acompanhamento dos níveis de implementação e eficiência de CONSEG's, estas retratam os desafios e as resistências enfrentadas nesse recente modo de governar a segurança no Brasil, isto é, a participação social no processo decisório. Por fim, podemos observar, em geral, nas experiências abordadas uma certa relevância no processo de implementação e os atores sociais que ocupam esse espaço, assim como, a tratamento da questão pelo poder municipal.

¹ Universidade Estadual Paulista-FFC, licenciada em Ciências Sociais e bacharelada em Sociologia, e-mail: tha_csociais@yahoo.com.br, Iniciação Científica.

O contexto social e criação do CONSEG

A partir da década de 1980 tem início o crescente debate nacional e internacional sobre novas possibilidades de interpretação e tratamento dos conflitos subjacentes à demanda pública por segurança contra o crime. Diante da contraposição ao modelo tradicional de “segurança pública”, situado no controle penal da criminalidade, surgem novas experiências e argumentos que ressaltam a participação da sociedade civil nas políticas de segurança pública. Ou seja, a gestão da segurança deixa de ser compreendida como unicamente “questão de polícia”, de uma ordem pública a ser imposta pelo aparato repressivo do Estado, para a democratização de seus processos decisórios.

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, representa o marco legal da própria redemocratização do Estado diante do restabelecimento de vários dos procedimentos democráticos formais, como a eleição. Nesse cenário percebe-se a emergência de um novo significado da política de segurança, através da discussão sobre o exercício da ordem pública e cidadania. Nesse contexto, surge o que César Barreira (2004) aponta como mudança de postura de indivíduo incapaz para o sujeito de direitos que pode participar e interferir nas decisões governamentais.

Todavia, a análise de autores (ADORNO, 2002; BARREIRA, 2004; CALDEIRA, 2000; DIAS NETO, 2005; PINHEIRO, 2003; SOARES, 2007) sobre a implementação e atuação das políticas de segurança pública revela o outro lado das conquistas democráticas, que são as resistências e desafios enfrentados por esse novo modo de governar a criminalidade no Brasil. As resistências a mudanças se concentram principalmente no legado autoritário das instituições de controle social. Apesar do retorno à democracia “formal”, perpetua-se a herança autoritária da ditadura militar no aparelho do Estado, no qual o governo democrático tem sido incapaz de reformar as instituições e, assim, de se tornar um Estado de direito (PINHEIRO, 2003). Nesse sentido, é considerável ressaltar a análise apresentada por Luiz Eduardo Soares (2007), que no Brasil a transição democrática não se estendeu à segurança pública, do ponto de vista dos interesses da cidadania.

O Conselho Comunitário de Segurança (CONSEG) emerge durante o processo de redemocratização no Brasil, com marco formal na Constituição de 1988, na luta por um Estado de direito. Como proposta inovadora na área de segurança pública, o CONSEG

representou a construção do espaço público nas relações entre polícia e comunidade² para identificar e intervir na prevenção e problemas de segurança local.

Nesse processo de abertura para a participação e democratização na segurança pública, com a construção de espaços públicos como o CONSEG, a inovação não está na constituição de uma “sociedade de controle”, em que o cidadão atua como policial. Mas, na possibilidade de democratização da atividade da polícia, para que o policial atue como cidadão. Não considerando somente os mecanismos de prevenção e punição de abusos policiais, mas também a inovação está como canais de participação social nos processos decisórios relacionados ao exercício da função policial (DIAS NETO, 2005).

Abordagem geral das experiências

Os Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG's) trabalham o problema da violência e das questões relacionadas à segurança pública com um olhar multidimensional e um enfoque multicausal, o que colabora para prevenção da violência (MARIANO, 2004). Outro aspecto que o CONSEG pode tratar seria no sentimento de insegurança³, atuando diretamente na prevenção do crime no âmbito local.

Em 1985 foi criado o CONSEG no Estado de São Paulo pelo governador André Franco Montoro. Segundo a Secretaria de Estado da Segurança Pública, atualmente o Estado conta com 784 CONSEG's espalhados por 522 municípios. Ainda em 1985 o governador do Espírito Santo, Gérson Camata, autorizou a criação dos CONSEG's no Estado e hoje já são 16, além do Distrito Federal, os que apresentam programas divulgados na filosofia da “nova polícia”, que se relaciona diretamente com a comunidade, são: Espírito Santo, Rio Grande do

² O debate sobre comunidade e relações comunitárias revela as diferentes atribuições para o termo que são percebidas nos espaços sociais. Theodomiro Dias Neto (2005) chama a atenção para que experiências de organização comunitária para fins de prevenção criminal pode ser expressão de solidariedade e identidade em torno de projetos comuns, mas pode assumir conotações excludentes, ocultando manifestações de intolerâncias. Em seu estudo sobre os padrões de segregação sócio-espacial em São Paulo, Caldeira (2000) explora as narrativas e aponta para o sentido atribuído ao termo comunidade pelos moradores de condomínio fechado, que parece desprezar bastante essa idéia de comunidade, com a presença de rejeição da homogeneidade entre pessoas do mesmo grupo social, uma negação da vida pública que partilha valores.

³ Convém explicitar que sentimento de insegurança se diferencia de insegurança, o primeiro trata-se de problema social, no qual a percepção do medo da violência modifica a vida cotidiana das pessoas, seja na forma de segregações sócio-espaciais ou nas conversas diárias, que Caldeira (2000) denomina de a fala do crime, e como diz Adorno (2002), que “exarcebou-se entre os mais distintos grupos e classes sociais” (ADORNO, 2002, p.267). A insegurança está diretamente relacionada com a criminalidade, seja com as deficiências das instituições governamentais de controle social, aumento dos índices de crimes, e outros.

Sul, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Pará, Rio Grande do Norte, Sergipe, Santa Catarina, Ceará, Pernambuco, Minas Gerais, Bahia, Paraíba, Acre e Amapá (NEVES, 2007).

As análises das autoras Neide Maria de Almeida Pinto, Ana Louise de Carvalho Fiúza, Adriana de Souza Lima Coutinho (2006) sobre os conselhos de Girassópolis⁴, Minas Gerais, destacam as contradições, as ambigüidades e avanços de um “novo modelo”, que pressupõe a participação social como elemento essencial às políticas de segurança. Na primeira etapa da pesquisa foi realizada uma análise documental de atas e estatuto referentes ao conselho em discussão, a segunda etapa contou com entrevistas semi estruturadas junto à polícia e a membros do conselho. Além disso, foram realizadas observações ao longo da pesquisa.

Com a implantação em 2002 e denominados de Conselhos de Segurança Pública, o estudo evidencia que nesse espaço público⁵ constituiu-se a manutenção de um viés autoritário e centralizador por parte do segmento da polícia. O artigo é resultado da pesquisa e o seu subtítulo, denominado de “Novos discursos, antigas práticas”, evidencia que o discurso da participação da sociedade civil⁶ no processo decisório da segurança pública não condiz com a prática observada. Na prática é observado que a participação da polícia deveria se restringir à condição de Conselheiro Técnico, o que acontece é que essa figura, fazendo uso de recursos cognitivos e técnicos e das prerrogativas do cargo que ocupa, tem um papel central nas reuniões, na permanente condição de membro nato do conselho. Outra característica da prática do conselho diz respeito ao envolvimento da população, que foi restrito a arrecadação de recursos físicos e financeiros através de eventos sociais (ALMEIDA PINTO; FIÚZA; COUTINHO; 2006).

As diversas perspectivas dos sujeitos sociais revelam concepções sobre a participação da sociedade civil no conselho. De acordo com a pesquisa, a polícia não considera a população, em geral, apta a participar de um modelo decisório em conjunto, visto que essa população “ainda precisa ser educada”, assim, ela se auto-instituiu portadora do papel de

⁴ No trabalho citado foi mantido o anonimato do local e das pessoas envolvidas na pesquisa. Portanto, o nome da cidade e das pessoas é fictício. Sabe-se apenas que é de uma cidade pequena de Minas Gerais.

⁵ Na obra “Sociedade civil e espaços públicos no Brasil”, Luciana Tatagiba (2002) mostra que os conselhos gestores de políticas públicas são espaços públicos de composição plural e partidária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Emergiram como inovação institucional a partir da Constituição de 1988 e foram considerados legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para os Estados e municípios. No que se refere a sua composição, a legislação impõe a respeito ao princípio da paridade entre Estado e sociedade civil, como mecanismo de equilíbrio nas decisões.

⁶ Maria da Glória Gohn (2005) diz que se atribui a Aristóteles a origem do termo “*Koinonia politike*”, expressão traduzida pelo latim como “*societas civiles*”. A separação conceitual entre sociedade civil e Estado é característica da Idade Moderna, a partir de Ferguson e Paine, Hobbes, Locke e Rousseau.

“instruir a sociedade civil, organizando-a”. O artigo argumenta que a polícia não percebe que, enquanto entidade de direito privado, os conselhos devem ter “vida própria e independente” em relação a órgãos públicos, principalmente a polícia. Através das entrevistas realizadas sobre o conselho, o estudo supõe que a “não participação” da população está relacionada à impossibilidade do exercício de poder⁷.

A pesquisa ressalta que na prática a forma da participação é meramente um meio de troca de informações entre a população e a polícia, no qual “não se dá à população, uma autoridade efetiva no processo de tomada de decisões no que diz respeito às questões de segurança pública” (ALMEIDA PINTO; FIÚZA; COUTINHO; 2006, p.231).

Em sua análise sobre a polícia comunitária, Paulo Neves (2007) realizou um estudo etnográfico sobre o funcionamento dos CONSEG’s em diversos locais de Aracaju. Segundo o autor, no final de 2003 havia cerca de 32 conselhos em Aracaju.

Através do acompanhamento de postos de policiamento comunitário, Neves (2007) analisa três experiências de conselho. O primeiro caso é do bairro América, situado nos limites dos municípios de Aracaju e São Cristóvão. O relatório da pesquisa divulga que as reuniões dos conselhos, em geral, não são muito freqüentadas, mas regulares e abertas aos membros da comunidade. É nítido o predomínio que o padre local tem sobre as decisões e os temas escolhidos, inclusive sobre o comportamento de alguns dos membros dos conselhos.

O segundo caso é no município de Nossa Senhora do Socorro⁸, no bairro Marcos Freire, no entorno de Aracaju. Aqui, o conselho praticamente não existe, mas permanece presente formalmente, sendo apropriado pelo dirigente de uma associação de moradores que conta em aumentar seu prestígio político. Sendo assim, não há reuniões regulares do conselho e escassa participação da população na gestão da segurança, entre os membros poucos são os que conhecem as prerrogativas de um conselho.

A terceira experiência difere-se dos outros casos mencionados. No bairro Parque dos Faróis⁹, situado no município de Nossa Senhora das Dores, o conselho foi implantado a partir

⁷ Como concepção de poder é pertinente retomar a genealogia do poder da teoria de Michel Foucault (1981), que o poder não existe, ele é algo que se exerce, que se efetua, que funciona e não está situado em um lugar privilegiado ou exclusivo, mas se dissemina por toda a estrutura social. O poder é luta, relação de força, é disputa e não é uma relação unívoca, unilateral. O poder é positivo, ele produz saberes.

⁸ Segundo Neves (2007), o município “com cerca de 150.000 habitantes e que se caracteriza por concentrar uma população de baixa renda e por não dispor de uma rede de serviços básicos de boa qualidade” (NEVES, 2007, p.120).

⁹ De acordo com a pesquisa citada, o bairro carece de vários serviços básicos, como iluminação pública e rede de esgoto, os índices de violência são dos mais elevados do Estado. Além disso, os moradores do bairro dizem

da iniciativa dos moradores. Um grupo de moradores se reúne para criar um CONSEG, a concretização dessa idéia foi facilitada pela presença de um casal de militantes da esquerda, ligados à igreja.

Um fato relevante nesse terceiro caso refere-se à resistência dos moradores a aceitar o modelo de estatuto de CONSEG's, que os oficiais da polícia militar costumam usar para facilitar e agilizar a organização do conselho. Reivindicando autonomia para criar o seu próprio estatuto, os moradores vão avançar a idéia de que cada localidade tinha suas especificidades e, por isso, precisava de um estatuto específico. Por trás desse conflito estava em jogo à vontade de uma parte dos grupos de moradores de não se amoldar às funções que a cúpula da polícia previa para os conselhos de segurança, uma função meramente consultiva e de apoio financeiro e político às atividades da polícia. Diante dessa experiência, Neves (2007) argumenta que apesar do processo estar em germinação, tem a potencialidade de propiciar efetivamente uma maior autonomia da população frente às forças políticas tradicionais e da corporação policial.

Outra experiência abordada é o CONSEG do município de São Gonçalo¹⁰ no Rio de Janeiro. João Trajano Sento-Sé e Otair Fernandes (2005) analisam a criação desse CONSEG, o estudo foi realizado através de entrevistas dos diversos atores sociais envolvidos e com participação em algumas reuniões do conselho. A criação desse conselho ocorreu 2003 com a formação do Comitê Gestor, formado por representantes do poder público: polícia civil e militar, justiça criminal, promotor do Ministério Público, OAB, Coordenadoria Regional Metropolitana, Executivo municipal. Entre os representantes da sociedade civil constavam: Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino de São Gonçalo, Associação Comercial e Empresarial, Centro Pró-Melhoramento, Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra de São Gonçalo.

Segundo os autores, observa-se em São Gonçalo duas ordens de problemas no que diz respeito à integração dos diversos atores no conselho. De um lado, percebe-se um descaso do poder municipal em participar do conselho. De outro, os representantes do poder público são vistos com desconfiança. Através da pesquisa de campo, o estudo expõe que no conselho de São Gonçalo a participação cidadã não é, ainda, um elemento empiricamente observável.

sofrer de uma certa estigmatização social em relação a moradores de outras regiões da cidade. Também relatam que alguns policiais usavam o poder para extorquir comerciantes locais.

¹⁰ Município com 942.280 habitantes, do Estado do Rio de Janeiro, relativamente próximo de Niterói, considerada uma das cidades de melhor qualidade de vida do Brasil. Em relação aos indicadores de criminalidade, São Gonçalo apresenta variações de altos e baixos, de acordo com as modalidades de crimes (SENTO-SÉ; FERNANDES, 2005).

Então, concluí que o conselho apresenta-se em fase de instalação e problemas do ponto de vista político e administrativo, mas, que também as visões dos entrevistados, de modo geral, convergem para a concepção de que combate a violência não se restringe apenas a ação policial, pois deve considerar os aspectos sociais.

Considerações finais

Pelo exposto, podemos notar que apesar de alguns CONSEG's serem criados em lei desde a década de 1980, como em São Paulo, a implementação da sua maioria ocorre a partir do ano 2000, apresentando-se numa etapa incipiente. Os desafios e problemas enfrentados por esse espaço público estão dentro do contexto social da segurança com resistência a mudanças estruturais; as tomadas de decisões sem participação social e concentradas nas mãos dos órgãos públicos; poder centralizado nas estruturas estatal e nacional; abusos de poder de policias; valorização de medidas privadas para a segurança em detrimento de ações coletivas e de espaços públicos, como condomínios fechados e segurança privada.

As experiências abordadas retratam as diversas práticas encontradas nos CONSEG's, em comum, podemos perceber nos casos uma certa relevância na implementação e os atores sociais que ocupam esse espaço, assim como, o tratamento da questão pelo poder municipal. Nos CONSEG's estão envolvidos atores sociais que defendem interesses diversos, nessa perspectiva, Sento-Sé e Fernandes (2005) ressaltam que as propostas de conselho exigem um esforço integrado de vários órgãos de governo e entidades da sociedade civil.

Portanto, o presente artigo considera que apesar de recentes, os CONSEG's apontam para uma necessária investigação para compreender a dinâmica desse espaço. Talvez, podemos estar no processo de desenvolvimento desses espaços públicos e com a possibilidade de conhecer o contexto social de sua criação e implementação com seus avanços e dificuldades. Os conselhos podem estar na direção do que Túlio Kahn (2005, p. 47) argumenta, sendo que a “Segurança Pública vem deixando progressivamente de ser um tipo de atividade predominantemente estadual”, ou seja, também caminha para uma segurança pública e local, com a inclusão dos municípios na gestão da segurança. Nesse sentido, é interessante um olhar para o CONSEG como espaço público de caráter plural e dinâmico, que está em constante movimento e adaptações, acompanhando e refletindo as mudanças e resistências sociais.

Referências bibliográficas

- ADORNO, S. Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In MICELI, Sérgio (Org.). *O que ler na Ciência Social brasileira*. São Paulo: Sumaré, 2002, volume IV, p.267-307.
- ALMEIDA PINTO, N. M.; FIÚZA, A. L. C.; COUTINHO, A. S. L.; Participação, poder e cidadania em conselhos de segurança pública: novos discursos, antigas práticas. *Praia Vermelha*. Estudos de Política e Teoria Social. Rio de Janeiro, números 14 e 15, primeiro e segundo semestre de 2006.
- BARREIRA, C (org.). *Questão de segurança*. Políticas governamentais e práticas policiais. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004 (Coleção Antropologia da Política).
- CALDEIRA, T. P. R. *Cidade de Muros*. Crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp/Editora 34, 2000, tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro.
- DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DIAS NETO, T. *Segurança urbana*. O modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais: Fundação Getúlio Vargas, 2005.
- FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1981, 2ª ed.
- GOHN, M. G. *O protagonismo da sociedade civil*. Movimentos sociais, ONG's e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.
- MARIANO, B. D. *Por um novo modelo de polícia no Brasil: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.
- NEVES, P. S. C. *Polícia comunitária e participação social na segurança pública em Sergipe*. Revista: Fapese, Sergipe, v.3, n.1, p.87 a 128, jan/jun 2007.
- PINHEIRO, P. S.; ALMEIDA, G. A. *Violência urbana*. São Paulo: PubliFolha, 2003.
- SENTO-SÉ, J. T (Org.). *Prevenção da violência*. O papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. (Segurança e Cidadania; 3)
- SOARES, L. E. *A política nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas*. Revista: Estudos avançados, 21(61)2007.