

RELATÓRIO FINAL DO PROJETO
CONSELHOS DE SEGURANÇA NO BRASIL
CONTEMPORÂNEO: BALANÇO

Por

João Trajano Sento-Sé

(coordenação)

Anderson Moraes de Castro e Silva

(coordenação)

Eduardo Ribeiro

(pesquisador)

Orlinda Claudia Rosa de Moraes

(pesquisadora)

Marcele Frossard

(pesquisadora)

Leandro Marinho

(pesquisador)

Leonardo Mazurana

(consultor)

André Rodrigues

(consultor)

Carolinne de Sá Abrão

(estagiária)

Jéssica Adriano da Cunha

(estagiária)

Andreia Cidade Marinho

(Apoio)

Resumo

A presente pesquisa é dedicada à investigação sobre a existência e condições de funcionamento dos conselhos de segurança pública no Brasil atual. Mais especificamente, buscou-se apurar as diferentes configurações e composições desses colegiados em todos os estados brasileiros em que ocorreram iniciativas legais para sua instalação em âmbito estadual e local. Adicionalmente, foi realizado um trabalho de campo para análise qualitativa sobre o funcionamento desses conselhos em quatro unidades federativas: Rio de Janeiro, Bahia, Pará e Paraná. Do ponto de vista teórico, buscou-se verificar em que medida os conselhos cumprem as expectativas relativas a dois campos específicos. No que diz respeito às dinâmicas participativas, pretendeu-se verificar em que medida a criação dos conselhos implicou maior democratização das políticas de segurança pública em sua concepção e implementação. Do ponto de vista do policiamento, buscou-se observar o alcance da influência dos conselhos na encampação de novas abordagens de atuação.

Palavras-chave

Conselhos de políticas; sociedade civil; participação; segurança pública; polícia; democracia.

Abstract

Abstract

This research is dedicated to the investigation of the existence and functioning conditions of public security councils currently in Brazil. In a more specific analysis, we tried to understand the different collegiate settings and compositions in every Brazilian state in which there were legal initiatives to its own instatement in the state and local context. In addition, we conducted a field research, so which led to a qualitative analysis on the council's functioning in four Federal Units: Rio de Janeiro, Bahia, Pará and Paraná. In a theoretical point of view, the emphasis was in the analysis of the extent to which the creation of the councils are up to the expectations related to two specific fields. In terms of participative dynamic, the idea was to verify in what point the council's creation has led to a larger democratization of public security policies in its conception and implementation. In the policing point of view,

we sought observe the reach to council's influence in the takeover of new approaches to police action.

Keywords

Policy councils; civil society; participation; public security; police; democracy.

Sumário

Apresentação	10
PARTE I.....	11
TEORIA E MÉTODO	11
I.1. Do aporte teórico.....	12
I.2. Do método de pesquisa	23
PARTE II	30
NORMATIZAÇÕES, CONTATOS E APROXIMAÇÕES	30
II.1. Arquitetura Legislativa dos Conselhos Estaduais	30
II.1.1. Introdução.....	30
II.1.2. Região Norte	32
Acre.....	34
Rondônia	34
Amazonas	36
Tocantins.....	37
II.1.3. Região nordeste	39
Bahia.....	39
II.1.4. Região Centro-Oeste	49
Distrito Federal.....	49
Goiás	49
Mato Grosso.....	52
II.1.5. Região Sudeste	54
Rio de Janeiro.....	54
Espírito Santo	55
II.1.6. Região Sul	57
Santa Catarina.....	57
Paraná	58

Rio Grande do Sul.....	59
II.2. Previsão normativa dos Conselhos Comunitários de Segurança.....	65
II.2.1. Introdução e proposta.....	65
II.2.2. Região Norte.....	67
Acre.....	67
Amapá.....	68
Amazonas.....	70
Pará.....	72
Rondônia.....	74
Roraima.....	75
Tocantins.....	77
II.2.3. Região Nordeste.....	78
Alagoas.....	78
Bahia.....	80
Ceará.....	84
Maranhão.....	84
Paraíba.....	86
Pernambuco.....	87
Piauí.....	88
Rio Grande do Norte.....	90
Sergipe.....	91
II.2.4. Região Centro-Oeste.....	93
Distrito Federal.....	93
Goiás.....	95
Mato Grosso.....	96
Mato Grosso do Sul.....	97
II.2.5. Região Sudeste.....	98
Espírito Santo.....	98
Minas Gerais.....	101

Rio de Janeiro.....	102
São Paulo.....	103
II.2.6. Região Sul	106
Paraná	106
Santa Catarina.....	108
Rio Grande do Sul.....	109
II.2.7. Considerações finais sobre legislações para conselhos comunitários	110
II.3. Para além da legislação. Consultas sobre o funcionamento de conselhos comunitários e estaduais	117
II.3.1. Introdução.....	117
II.3.2. Conselhos Comunitário	120
II. 3.2.1. Região Norte	120
Acre.....	120
Amazonas	121
Amapá	122
Rondônia	122
Tocantins.....	123
II.3.2.2. Região Nordeste.....	124
Alagoas	124
Ceará	124
Maranhão.....	125
Paraíba	126
Pernambuco	126
Piauí.....	126
II.3.2.3. Região Centro-Oeste	127
Goiás.....	127
Mato Grosso.....	128
II.3.2.4. Região Sudeste.....	129
Minas Gerais.....	129

Espirito Santo	130
II.3.2.5. Região Sul	130
Rio Grande do Sul	130
Santa Catarina.....	130
II.3.3. Conselhos Estaduais	131
II.3.3.1. Região Norte	131
Amazonas	131
Rondônia	131
Tocantins	131
II.3.3.2. Região Nordeste.....	132
Ceará	132
Alagoas	132
Paraíba	133
Maranhão.....	133
II.3.3.3. Região Centro-Oeste	133
Brasília	134
Goiás	134
II.3.3.4. Região Sudeste.....	134
Minas Gerais.....	134
II.3.3.5. Região Sul	134
II.3.4. Balanço provisório	134
PARTE III.....	137
QUATRO ESTUDOS DE CASO	137
III.1. O Mistifório Conselheiro: Um olhar sobre os conselhos comunitários de segurança de Salvador	138
III.1.1. Introdução	138
III.1.2. Os conselhos tradicionais de Salvador	142
III.1.3. Os conselhos federados.....	149
III.1.4. Considerações finais	159

III. 2. Os conselhos de segurança do estado do Pará.....	161
III.2.1. Introdução	161
III.2.2. Uma leitura sobre o Conselho Estadual de Segurança Pública do Pará	163
III.2.3.Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEG) paraenses.....	173
III.2.3. Considerações finais	182
III.3. Os conselhos comunitários de segurança do estado do Paraná	183
III.3.1. Introdução	183
III.3.2. A atuação da coordenadoria de conselhos de segurança do Paraná	185
III.3.3. Posse da Diretoria do Conseg Telêmaco Borba	194
III.3.4. Considerações Finais	199
III.4. As diferentes experiências de conselhos no Rio de Janeiro.....	201
III.4.1. Introdução	201
III.4.2. Breve histórico da criação dos conselhos de segurança no estado do Rio de Janeiro	202
III.4.3. Os conselhos comunitários de segurança pública do Rio de Janeiro	205
III.4.4. O nascimento do Conselho Estadual de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro.....	212
III.4.5. Balanço provisório do cenário fluminense	217
CONSIDERAÇÕES FINAIS	219
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	225

Apresentação

As páginas a seguir são o resultado do esforço de sondar o quadro geral dos conselhos comunitários de segurança pública no Brasil contemporâneo. O estudo está dividido em três partes. Na primeira delas são explicitadas as referências teóricas e os marcos metodológicos que orientaram a investigação. A parte dois apresenta as descrições e as interpretações obtidas dos primeiros movimentos de aproximação ao campo. As peças legais que fundam e regulamentam os conselhos são as fontes privilegiadas de análise dessa parte da pesquisa. A elas estão associadas informações obtidas no trabalho de, estabelecido um mapa com as legislações disponíveis, apuração do atual funcionamento efetivo desses colegiados. Finalmente, a terceira parte tem por conteúdo os resultados de trabalhos de campo realizados em quatro estados de quatro regiões do país.

A apresentação dos resultados da forma escolhida está associada ao movimento de zoom de uma câmera fotográfica. Do plano mais aberto do cenário geral obtido nas buscas pelos marcos legais, opera-se uma espécie de movimento do obturador, de modo que a percepção do intérprete vai se aproximando do objeto, o que se dá lentamente até chegar-se à experiência decorrente dos estudos de caso apresentados na parte III. Entre um e outro, as seções finais da parte II, em que são apresentados os resultados das tentativas de contato em diferentes estados da federação, funcionam como enquadramento intermediário.

É importante observar que esse movimento de aproximação não se deu da forma sequencial em que é apresentado. Artificio expositivo, o movimento de aproximação obedeceu a idas e vindas, esforços continuados e simultâneos em cada frente de busca. Lido como um roteiro, ou inventário de possibilidades de pesquisas capazes de compor um programa de investigação, as interpretações, procedimentos, inquietações e inferências provisórias que compõem o resultado final desse trabalho não se querem conclusivos. Mais modestamente, talvez, pretendem atestar a complexidade de um campo que, por sua relevância política e polifonia sociológica, merece outras iniciativas de análise.

PARTE I

TEORIA E MÉTODO

Existe uma percepção compartilhada por todos os responsáveis pelo presente trabalho que, ao menos no caso dessa pesquisa especificamente, teoria e método são ferramentas, instrumentos úteis, indispensáveis para acessar um conjunto de processos da realidade social e conferir a eles uma inteligibilidade que possibilite situá-los num quadro mais amplo histórica e sociologicamente. Com isso, pretende-se deixar claro que, a despeito do grande interesse e reconhecida a importância de discussões teórico-conceituais estritamente falando, bem como de formulação de modelos de abordagem empírica, para o estudo aqui apresentado umas e outras foram subsumidas a uma expectativa diferenciada. Teoria e método são canais de coleta, apreensão e interpretação de informações e dados empíricos, sendo seu valor estritamente instrumental.

A advertência anterior é necessária para que se entenda e se enquadre corretamente a natureza das discussões que vêm a seguir, nessa seção e nas subsequentes. A apreensão dos conselhos de segurança pública deu-se, aqui, do ponto de vista teórico, como área de cruzamento de dois campos de estudos bastante sólidos e distintos entre si. De um lado, foi necessário cobrir a literatura específica sobre modelos de articulação de conselhos, numa perspectiva política mais geral, com todas as implicações teóricas e normativas neles implicados. Para tanto, operou-se uma reconstituição teórica da base conceitual que articula e confere sentido a esse experimento, a saber, o conceito de sociedade civil e suas articulações com as noções de Estado, participação política e democracia. Estabelecidas analiticamente tais articulações, o passo seguinte, ainda de natureza teórica, foi situá-las (as articulações mencionadas) historicamente no caso brasileiro, mais especificamente no último processo de redemocratização do Brasil, ocorrido a partir do final dos anos 1970 e consagrado, segundo a literatura especializada, na promulgação da Constituição de 1988.

É difícil entender o sentido e a importância dos experimentos no campo dos conselhos da segurança pública sem o percurso destacado no parágrafo anterior. Do

ponto de vista teórico, contudo, esse movimento só representou metade do esforço dispendido. A outra metade implicou um razoável domínio sobre as teses mais avançadas e normativamente comprometidas com os marcos das democracias contemporâneas no campo da segurança pública. A incorporação de estratégias que tornem viáveis a dinâmica participativa para um determinado campo de formulação de políticas implica, necessariamente, a assunção de uma perspectiva específica de normatividade para abordá-lo. É fundamental conhecer que abordagem é essa e, tão importante quanto, como se institui teórica e praticamente no contexto brasileiro. Feito esse percurso analítico, estará fechado o conjunto de conceitos e categorias teóricas que enquadram a análise. É preciso, porém, explicitá-los, sem o quê, a análise parecerá aleatória, tendenciosa ou, mais grave, inconsistente e errática. Contudo, antes de apresentar tal percurso, é necessário indicar o quanto a coleta de informações e dados também funcionou como ponto de cruzamento de diferentes perspectivas.

Empíria rebelde à coleta fácil, irredenta a apreensões em escala, que dão ao receptor um quadro geral do campo, o conjunto de iniciativas de criação e encampação dos conselhos de segurança no Brasil afora impõe ao pesquisador que deseja conhecê-lo um laborioso trabalho de paciência. Informações difusas, escassas, muitas vezes contraditórias entre si, impõem sempre reservas às sentenças conclusivas e aos cenários nitidamente desenhados. A utilização de diferentes fontes de informações, descrita adiante, após a breve discussão teórica que se impõe, estará justificada em grande medida pelo caráter fugidio, escassamente sistematizado, dessa modalidade de articulação: os conselhos de segurança pública. Por ora, cabe enfatizar que a despeito dos grandes esforços envidados, a prudência aconselha que se trate o conteúdo de análise como (mais) um esforço, a se somar aos já existentes, de aproximação crítica e analítica sobre os conselhos de segurança pública no Brasil atual.

I.1. Do aporte teórico

É lugar comum, assumido corretamente, identificar os conselhos de políticas como um tipo de ator coletivo de que fazem parte Estado, sociedade civil e profissionais do seu campo de atuação. Tratando-se de um encontro, há implícito o

reconhecimento de que se está lidando com três atores distintos e, frequentemente, investidos de motivações e lugares conflitantes. De fato, tem sido assim. A base conceitual da sociedade civil reside numa diferenciação de lugares de exercício de poder e de fonte de legitimidade da política frente ao Estado. O conceito de sociedade civil supõe um lugar de autoridade e de direito político que se situa fora do Estado, seja ele identificado à figura do soberano, ao legislativo ou a todo o maquinário burocrático de administração da vida social. Há ainda embutido no conceito, desde suas origens modernas, a percepção de que a sociedade civil funciona como um freio e uma instância crítica quanto ao alcance e ao poder de intervenção do Estado enquanto agente de autoridade.

É assim nos clássicos, quando à sociedade civil equivale, como em Hegel (1999), tanto quanto em Benjamin Constant (1992) ou Fergusson (1991), para ficarmos com três perspectivas que em tudo o mais são completamente distintas entre si, a um espaço de desenvolvimento das atividades do mundo do trabalho e do mercado. Perceba-se aí que, com exceção do primeiro citado, o mundo do trabalho corresponde ao mercado, tanto quanto às esferas de civilização e integração a que cabe ao Estado apenas o dever de garantir o bom funcionamento. A prevenção e a hostilidade quanto a ingerências excessivas do Estado é um postulado teórico assumido abertamente com desdobramentos políticos relativamente fáceis de derivar: Estado e sociedade civil se encontram em uma fronteira tensa, em que à ambição reguladora do primeiro se contrapõe a liberdade crítica da segunda.

Pensar as bases do conceito de sociedade civil num programa de pesquisa sobre conselhos de política está, portanto, longe de significar mero exercício de erudição estéril e inócua. Ao contrário, implica assumir que, a despeito das expectativas de cooperação e entendimento, sociedade civil, conceitualmente falando, tal como se consagra na sua evolução na teoria social e política moderna, traz em si a ideia de contradição e crítica frente ao Estado e suas pretensões de governo das pessoas. Sem essa dimensão, tem-se a falsa impressão de que os processos experimentados na política brasileira a partir do último quarto do século XX, em que a sociedade civil aparece como protagonista potencial de um círculo democrático virtuoso, seria uma singularidade nacional, criada a partir de uma revelação súbita do caráter tradicionalmente autoritário e patrimonialista do Estado brasileiro.

O percurso que leva dos primórdios da tradição liberal, em que sociedade civil é um contraponto a autoridade do monarca absoluto no contexto de advento de uma nova classe, até sua associação tardia aos arranjos próprios das sociedades democráticas, é longo e não será recuperado aqui. Basta destacar que esse é o caminho em que se esgarçam as bases da pirâmide de poder das sociedades tradicionais, e novos atores vão, gradativamente, encorpando o *demos* das sociedades modernas. Em seu desenrolar, a sociedade civil se firma como contraponto crítico às pretensões totalizantes do Estado. Nesse sentido, é importante insistir em dois movimentos analíticos. O primeiro deles é que os conceitos de sociedade civil e de Estado, em suas acepções modernas, compõem um tensionamento que revela muito da própria natureza do político enquanto campo de disputa. Em segundo lugar cumpre destacar que é apenas a partir de algumas perspectivas teóricas, que o advento da sociedade civil está relacionado de algum modo à ideia de democracia. Dito de outra forma, o conceito de sociedade civil, bem como os processos históricos, sociológicos e normativos a que se refere, apenas tardiamente teve a ver com a ideia de vigência de um regime político democrático.

O ponto a ser enfatizado para o presente trabalho é que os sentidos de sociedade civil que interessaram aqui foram apenas aqueles que aparecem nas acepções em que tal relação com a democracia procede. Isso porque o lugar do conceito de sociedade civil aqui é totalmente instrumental. Ele se reporta à associação feita no Brasil, desde o último quarto do século XX até presentemente, entre sociedade civil e democracia, e às expectativas depositadas em arranjos como os conselhos de políticas, que têm sido abordados como ferramentas importantes na democratização das políticas públicas.

É possível identificar na literatura sobre sociedade civil e democracia, da qual são tributários os estudos sobre conselhos no Brasil, três diferentes perspectivas teóricas. São elas a pluralista, a republicana e a gramsciana. A perspectiva pluralista tem com referência clássica o estudo de Alexis Toqueville (1977) sobre a democracia na América e é atualizada por, entre outras, a obra de Robert Putnam (1993), sobre iniciativas de democratização política na Itália na segunda metade do século XX. Dessa perspectiva, a sociedade civil seria o campo de afirmação de diferentes identidades e interesses produzidos fora do Estado. Apesar dessa exterioridade, contudo, as associações e virtudes forjadas na sociedade civil são entendidas como

base de sustentação, à priori cultural, para que a institucionalidade democrática possa de fato vicejar. Nessa acepção e sob essa angulação, as esferas pública e privada seriam distintas entre si, mas não necessariamente contraditórias, havendo nelas, ao menos potencialmente, um sentido de complementariedade.

A segunda perspectiva tem como referência as ideias de ação comunicativa e esfera pública tal como desenvolvidas na obra de Habermas. De formulação mais tardia entre as três, a influência que aqui foi chamada republicana reside na aposta na possibilidade de que, na vigência de diferentes concepções de bem e de justiça, os diversos atores coletivos possam estabelecer canais de diálogo e de concertação sólidos fundados na suposição universalmente compartilhada de reciprocidade. Também celebradas externamente ao que Habermas identifica como mundo do sistema, os encontros, conflitos e dissensos estabelecidos na esfera pública pressionariam as agências do Estado para uma permanente readaptação a novas dinâmicas, sem a qual este restaria condenado ao insulamento que, no limite, o projetaria a uma crise de legitimidade.

A interpretação gramsciana para a sociedade civil foi a trilha pela qual se formulou uma abordagem de inspiração marxista no contexto do debate brasileiro. Dessa perspectiva, a sociedade civil se adensa no Brasil a partir do alargamento dos espaços e diversificação dos atores que disputam a hegemonia no campo político, à medida que os mecanismos de exceção do regime militar iam se desfazendo. Dadas as tendências históricas de cooptação e de autoritarismo típicas do Estado brasileiro, a sociedade civil aparece, nessa pegada, como campo de atuação popular e de articulação de forças de pressão de fora para dentro do aparato estatal brasileiro.

A apresentação esquemática não deve induzir ao erro de supor que os elementos de cada uma dessas perspectivas não se combinaram, se articularam ou se complementaram de diferentes maneiras na retórica pública dos atores politicamente envolvidos. Nem sequer poderia ser diferente. Não seria contraditório reconhecer o caráter pluralista da postulação aqui chamada republicana. Do mesmo modo, tem-se, desde Maquiavel, para não recuarmos demasiadamente, a assunção de que são as bases sociais e históricas que conferem solidez às instituições republicanas, no que pode representar uma interessante pista de aproximação com as inferências de Putnam.

Destaque-se nessas três abordagens presentes na literatura, bem como na prática política da sociedade civil brasileira, que a despeito das evidentes diferenças ideológicas e epistemológicas, elas convergem para a afirmação do caráter político da sociedade civil e das instâncias nas quais ela interfere. Sendo assim, os conselhos de políticas não teriam outra natureza senão a vocação de campo em que forças distintas e contraditórias se encontram para, segundo regras e mandatos, operar na formulação de ações para o setor específico de sua atuação. Estado e sociedade civil estariam nessas instâncias como atores engajados numa mesma perspectiva pública de proposição e encampação de políticas, ainda que preservadas suas singularidades, bem como o potencial conflitivo entre as partes.

São exatamente esses os pressupostos que orientam, em direções por vezes bem diferentes entre si, as apostas e análises sobre o associativismo no Brasil no último quarto do século XX, do qual os conselhos de política são uma de suas expressões. Gohn (2003) considera que esse formato já está presente na política brasileira desde os anos 1960. No entanto, ainda que se possa identificar aqui e ali algumas experiências pioneiras desse tipo de investimento, há um razoável consenso na literatura especializada que é no curso do último processo de redemocratização brasileira, que tem como marcos a promulgação da Lei da Anistia de 1979 e a Constituição de 1988, que um “novo associativismo civil” ganha corpo e, a partir dele, os conselhos de política são identificados como recursos de ampliação democrática. Esse ponto merece um comentário adicional.

A ênfase na criação de mecanismos participativos como conselhos, orçamento participativo e conferências está associada a uma aposta em mecanismos participativos como instrumentos indispensáveis de complementação às esferas representativas, que então também passavam por grandes modificações. Daí a grande adesão ao formato dos conselhos e sua consagração na Carta Constituinte de 1988. Como é sabido, a Constituição é lançada prevendo a obrigatoriedade de criação de conselhos naquelas que são consideradas, àquele momento, as áreas centrais das políticas sociais: educação, saúde, assistência social e criança e adolescente. Impunha-se não somente a lógica participativa, mas sua centralidade naqueles setores em que se observava maior mobilização e maior reconhecimento como fatores estratégicos para o provimento de direitos universais. Após o marco constitucional, a vaga ganha força e se estende a outros segmentos e campos de políticas públicas.

A literatura especializada aponta o ineditismo, na história política brasileira, dessa tendência como um dado promissor para a confirmação de sua vocação democratizante. Ela seria a expressão de um processo de mobilização social e do surgimento de atores coletivos absolutamente inéditos em nossa história (DAGNINO; 2002; TATAGIBA, ABERS & SERAFIM, 2014; GURZA LAVALLE, 1999; AVRITZER, 1997; MIGUEL, 2003). Avritzer destaca a redefinição dos modelos e dos princípios de filiação que caracterizam esse novo associativismo. Segundo ele, quatro mudanças são operadas naquilo por ele qualificado como padrão homogeneizante: a redução da influência da vida sindical nos modelos de ação coletiva, a construção de identidades locais, a criação de associações de classes médias e, finalmente, o surgimento de associações temáticas. Do padrão concentrado no sindicalismo, cujas estratégias eram voltadas predominantemente para encontrar aportes no interior do Estado, e das associações religiosas, orientadas pela lógica do solidarismo cristão, teríamos passado, finalmente, à experiência pluralista, base do associativismo e das concepções republicanas de sociedade civil.

A apresentação feita até o presente momento é, contudo, apenas parcial, quando se trata de conselhos. Focou-se até aqui em apenas dois dos atores que os compõem. Cabe, agora, reservar algumas linhas para o terceiro: os profissionais do campo. O “terceiro vértice” dos conselhos é encarnado na figura do profissional que atua na área em questão. No caso da segurança pública, os profissionais de polícia.

A exclusividade dos policiais como representantes dos profissionais do campo nos conselhos de segurança pública é por si só uma questão que poderia ser abordada como problema. Antecipa-se, assim, uma questão que se revelará mais instigante no correr da discussão empírica. Antes disso, porém, cabe destacar o significado da titularidade do profissional *tout court*.

É claro que há nessa previsão o reconhecimento do profissional como ator politicamente legítimo para a participação nos processos implicados no funcionamento dos conselhos. Mas, para além disso, a obrigatoriedade de sua presença parece indicar que a admissão do caráter político dos conselhos, expresso abertamente na centralidade dada ao Estado e à sociedade civil em seu desenho, não se dá em detrimento do cuidado com a qualidade técnica das abordagens para o setor. Ele confere uma espécie de qualificação especializada. Aqui, o profissional se

confunde com a figura do especialista, com aquele que realmente conhece as especificidades técnicas dos trabalhos envolvidos naquele campo, no caso, a segurança pública.

O que se apresenta no desenho institucional, bem como se observa com frequência na empiria, é uma espécie de tensão entre as dimensões política e técnica da participação nesses fóruns. Tem-se, assim, o primeiro par de eixos teóricos com os quais a pesquisa lidou ao longo de sua feitura. Na verdade, se tratam de dois eixos de tensão. Em primeiro lugar, considerou-se importante observar como se dá, se é que se dá, a conformação da dinâmica política dos conselhos pelos tipos de relação observados entre Estado e sociedade civil. Se fortemente politizados, os conselhos serão um campo de disputas por contornos, de linhas de atuação e inserção no campo. Se democráticos, os conflitos tenderão a apresentar baixos níveis de assimetria e, sobretudo, ausência de ascendência do Estado sobre a sociedade civil.

O segundo eixo de tensão é aquele que contrapõe as dimensões política e técnica dos conselhos. Assumidos enquanto ferramentas políticas de democratização do campo, no caso a segurança pública, não somente o Estado e a sociedade civil, mas, também, os profissionais especializados se reconhecem como atores disputando diferentes orientações e inúmeras possibilidades de abordagem. Se em sua *performance* específica, o profissional utiliza sua expertise, ele nada mais está fazendo do que lançar mão de seus próprios recursos para se afirmar num cenário político. Se, contudo, tal especialização consegue subsumir a dimensão política do conselho, razão primeira para sua existência, tem-se uma segunda possibilidade de assimetria que viola as apostas democráticas que estiveram na base da concepção dos conselhos como mecanismos de democratização política. Seja como for, o traçado desse caminho que leva à discussão do segundo eixo apontado anteriormente impõe, necessariamente, a imersão num segundo campo de estudos: os estudos sobre polícia.

Subárea do campo mais vasto de pesquisas focadas na segurança pública, os estudos de polícia são relativamente recentes no Brasil. Pode-se dizer que, de uma perspectiva sociológica, apenas a partir do final dos anos 1980 e no correr da década posterior, com os estudos seminais de Roberto Kant de Lima (1995), Guaracy Mingardi (1992) e Antonio Luiz Paixão (1982), são dados os primeiros passos para a aproximação analítica que se consagraria nos anos posteriores. Coincidentemente,

nesse primeiro momento é a polícia civil o alvo privilegiado de análise, tendência que vai se alterar posteriormente, quando começam a se realizar em vários centros brasileiros estudos sobre as polícias militares. Dessa perspectiva, destaque-se de uma vasta e qualificada bibliografia os estudos pioneiros de Muniz (1999) e de Minayo, Souza e Constantino (2008), sobre as auto representações da natureza do trabalho da Polícia Militar do Rio de Janeiro; de Poncioni (2003), sobre a formação da Polícia Militar, também no Rio de Janeiro, e de Costa (2005), sobre a polícia de Salvador e a imagem dela socialmente construída.

Embora não se deva generalizar, uma parte significativa dos estudos de polícia realizados de diferentes perspectivas sociológicas guarda em comum com os estudos sobre segurança pública de forma geral uma clara ambição reformadora. Trata-se não somente de conhecer os mecanismos de funcionamento e de reprodução de determinados padrões institucionais, mas, sobretudo, encontrar mecanismos que promovam reformas profundas nesses mesmos padrões. Assumir esse diapasão analítico tem equivalido a pensar segurança pública e modelos de atuação de polícia como formas de intervenção na esfera pública distintas das tradicionalmente conhecidas.

Tais esforços, combinados com um inevitável movimento de aproximação e de diálogo com os setores corporativos empenhados no mesmo objetivo, concorreram para as tentativas de criação de uma nova expertise policial, orientada pelo controle de um conjunto de técnicas que conjuguem respeito às normas do direito e eficiência. As associações de atores (pesquisadores e profissionais e gestores de polícia e de segurança pública), bem como de preceitos (adequação às normas do direito conjugadas à eficiência técnica) têm marcado essa nova expertise. Para os fins que interessam ao presente trabalho, pode-se dizer que parte expressiva das obras que atestam esse movimento (RATTON & BARROS, 2007; ROLIM, 2006; COSTA 2004; SAPORI, 2007; entre outros) compartilha um conjunto específico de preceitos.

Embora se reconheça a importância de diferentes atores do sistema de justiça criminal, a centralidade das instituições policiais é assumida como dado indisputável. Do ponto de vista mais geral, explora-se a importância da adoção de mecanismos preventivos de abordagem da violência, da participação comunitária na busca de soluções das causas da violência e da aproximação dos agentes do Estado, polícias,

sobretudo, às populações entendidas como beneficiárias dos serviços de segurança a serem prestados pelo Estado.

Com o intuito de evitar desvios que levariam longe, deixem-se de lado as implicações da definição da segurança pública como um serviço e das populações como beneficiárias desses mesmos serviços. Foque-se, apenas, no processo de construção de certo acordo segundo o qual o modo de aperfeiçoamento da segurança e sua adequação aos padrões do Estado Constitucional de Direito, fundado formalmente em 1988, passa por uma reforma do aparato de segurança que implica sua profissionalização e qualificação técnica. Ao mesmo tempo, advoga-se que nesse novo processo, opera-se, simultaneamente, uma aproximação dos prestadores especializados do serviço segurança com seus consumidores/beneficiários, no caso, a população, em geral, e aquela parcela mais vulnerável à violência, em particular.

Ao cruzar tal literatura com aquela destacada anteriormente, dedicada aos conselhos de política de modo geral, obtém-se o viés analítico que explicita um ponto de tensão que articula todos os demais aspectos da análise aqui desenvolvida. O recurso aos conselhos aciona e, de certo modo, radicaliza o caráter eminentemente político das ações do Estado no campo das políticas sociais. Assim assumido, o campo de atuação, seja ele qual for, é reconhecido como espaço de tensões, de disputas e, por vezes, contradições de conciliação difícil. Quando as questões aí implicadas são abordadas como campo de especialização, em que o cidadão é encarado como cliente, e o agente do Estado é definido como prestador de serviços, ocorre uma transfiguração radical. A diferença entre o Estado e o profissional especializado no interior dos conselhos se esmaece. Tem-se, então, uma disputa semântica, uma espécie de cabo de guerra em que se contrapõem o político de um lado e o especialista do outro. A disputa política confronta a técnica, e vice versa.

Flagrar como tais disputas de significado se dão na prática é, sem dúvida, um dos mais fascinantes exercícios de observação nesse intrincado campo de constituição de conselhos de segurança pública no Brasil contemporâneo. É como se a dimensão do conflito, própria da política e, conseqüentemente dos conselhos, lutasse para sobreviver frente às tendências de sua diluição, dadas através da aproximação e quase indiferenciação entre Estado e profissional especializado. A partir dessa observação, uma série de outras questões, de natureza política e sociológica, se evidencia com

maior clareza. Essa foi a aposta teórica assumida como ideia-força do presente trabalho. Ao assumir essa tensão entre o técnico, que postula a aproximação, e o político, que implica o conflito, assume-se uma perspectiva ligeiramente diversa daquela que se observa no campo de estudos especializados e em algumas análises sobre participação em segurança pública.

No infatigável trabalho de buscar fontes e fazer contatos, a equipe de pesquisadores deparou-se repetidamente com a indicação de policiais responsáveis por implantar e conduzir procedimentos de policiamento comunitário como igualmente associados à encampação dos conselhos comunitários. Essa tendência revela uma associação quase direta entre mecanismos participativos e esse modelo específico de policiamento. Como tal estratégia de contato tendeu a ser bem sucedida em muitos casos, pode-se observar que, de fato, tal aproximação é bastante recorrente entre gestores de segurança pública, mas não somente entre eles. Tem sido comum a realização de pesquisas e análises sobre mecanismos participativos de segurança pública em que o policiamento comunitário aparece como uma de suas modalidades. Tal procedimento, contudo, não foi encampado aqui.

Como destaca a literatura especializada, o policiamento comunitário, a despeito dos inúmeros significados e interpretações que se deem a ele, implica necessariamente participação e alguma dose de protagonismo local (SKOLNIK & BAYLEY, 1988; BAYLEY, 1985; BAYLEY & SKOLNICK; 2001; SKOGAN, 2004). Ocorre que, ainda assim, ele continua sendo um modelo de ação policial. É a polícia que dispõe, ao fim e ao cabo, do poder decisório e da prerrogativa de definir estratégias. Aqui, os conselhos de segurança reportam-se a um tipo de participação de natureza muito diferente. Eles se referem, ou deveriam se referir, a uma forma de participação política, não profissional, e necessariamente atravessada por contradições e conflitos o que, naturalmente, não exclui também acordos e cooperação. Esse pressuposto analítico, que inscreve a presente análise em uma perspectiva um pouco diversa daquelas que se têm consagrado quando se trata de participação em segurança pública, confere à participação um significado que a torna inutilizável quando se pensa em modelos de policiamento, quaisquer que sejam.

Em função das questões rapidamente apontadas nos parágrafos anteriores, propõe-se a adoção de uma perspectiva analítica que se situa no cruzamento das duas

tradições de estudos aqui destacadas. Desse modo, pretende-se, por um lado, perceber em que medida os conselhos têm logrado cumprir seu papel de campo ampliado de política para a abordagem da segurança pública. Em segundo lugar, assume-se a ambição de perceber em que medida as abordagens do campo por seus profissionais, no caso, os policiais, lidam com o relativamente novo imperativo de, no cumprimento de seus deveres, dialogar, debater e, eventualmente, se dobrar à lógica própria da dinâmica conselhistas.

Pelo que foi posto até aqui, julga-se evidente que um dos marcos analíticos da pesquisa de que resulta esse relatório está voltado para a discussão sobre a experiência de conselhos como forma de democratização da formulação de políticas públicas no Brasil. Nesse sentido, têm-se como interlocutores o vasto conjunto de produções estritamente teóricas e estudos empíricos que compõem os campos de estudos sobre associativismo e sociedade civil em geral, e de análises sobre os conselhos de política, em particular. A entrada nesse diálogo, contudo, se dá aqui, a partir de uma imersão em campo específico das políticas públicas: a segurança pública.

Nesse sentido, o diálogo se estende a outro campo distinto de especialização, o campo de estudos sobre segurança pública. Essa primeira guinada teórica foi seguida por outra, imposta pelo campo, que envolve uma espécie de subárea da segurança pública: o de estudos sobre polícia. Isso porque, por razões que devem ser explicadas à luz das informações empíricas, a polícia dispõe de um protagonismo de certo modo surpreendente nas experiências com que se tomou contato.

Daí a sentença de que, do ponto de vista teórico, esse trabalho tem a pretensão de ser lido como uma experiência de cruzamento de dois campos distintos. Eles se encontram no que tal composição revela de problemático, quase agonístico. Nas experiências originais de conselhos (saúde, educação, assistência e infância e adolescência) a natureza social dos benefícios ali disputados são autoevidentes. Do mesmo modo, a identificação dos atores arrolados na figura do profissional do campo com os preceitos orientadores da disputa democrática é chancelada historicamente. O mesmo vale para outros campos em que as experiências participativas têm se feito presentes como meio ambiente, gênero, etc (AVRITZER, 2016).

Nada disso se dá no que tange à segurança pública. Historicamente enquadrada como atividade em que se configuram as mais brutais manifestações de dominação e privação a que são submetidas pelo Estado as parcelas subalternas da sociedade brasileira, a segurança pública pena para se inventar como campo reconhecido de provimento de direitos, o que já indica o caráter problemático do encontro de que se pretende tratar. Mas a situação ainda é pior, pois seus profissionais, diferentemente do que se observa em outras áreas são vastamente identificados como agentes perpetradores das violências implicadas no tipo de relação Estado/sociedade consagrado no Brasil. Como se não bastasse, os louváveis e incansáveis esforços de qualificação do campo e de seus atores têm utilizados, por convicção, estratégia ou ambas, a retórica da especialização e qualificação profissional como vetores de reformas e adequação das corporações policiais aos marcos do Estado democrático. Quando exacerbadas, contudo, as dinâmicas de especialização acabam por tender, no calor das lutas, a esvaziar os conselhos dos conflitos, cuja existência é condição pra preservação do seu caráter político.

Tais dilemas estão implícita ou explicitamente postos na escassa literatura especializada em conselhos de segurança¹. A diferença é que para o presente relatório, eles são o fio condutor que orienta os pesquisadores em cada passo dado, em cada nova exploração realizada. O mesmo movimento de aproximar, cruzar e compor que foi realizado para definição do aporte teórico se impõe, também, na escolha da perspectiva metodológica assumida, como será sumariamente explicitado a seguir.

I.2. Do método de pesquisa

Assim como os aportes teóricos que sustentaram a abordagem analítica dos dados, os recursos de coleta dessas mesmas informações foram escolhidos a partir do que o campo de estudos pareceu impor. Como já se supunha por experiências anteriores, o campo dos conselhos de segurança é difícil de ser explorado. Iniciativas lançadas carecem de continuidade, experiências são bem conduzidas, sem, contudo,

¹ Uma apresentação das abordagens existentes sobre conselhos de segurança pública encontra-se em artigo produzido no escopo do presente projeto.

dispõem de estrutura mínima ou recursos de divulgação, programas são lançados sem jamais saírem do papel, outros, bem sucedidos, acabam se revelando excessivamente dependentes de uma ou duas lideranças, sem as quais acabam tendo o mesmo destino de outras que nunca conseguiram se estabelecer efetivamente.

É evidente que as qualidades listadas anteriormente não resumem todo o universo. Há exemplos de boas práticas, dotadas de duração e regularidade, mas elas estão longe de configurarem regra geral. Em suma, os conselhos de segurança compõem um campo de pesquisa muito diversificado e, em certa medida, rebelde a apreensões fundadas em recursos de investigação unidimensionais. Para um campo rebelde, propôs-se uma metodologia anárquica. Ou, para ser mais preciso, o ponto de partida metodológico utilizado foi o anarquismo metodológico de Feyerabend (1993). Por tal perspectiva, entendemos que “(...) a ideia de um método fixo, ou de uma teoria fixa da racionalidade, assenta numa visão demasiadamente ingênua do homem e das condições sociais que o rodeiam.” (1993:P. 34)

Diante de um mosaico de informações sortidas, extraídas de diferentes fontes com margens quase imensuráveis de credibilidade à opção de simplesmente desistir ou retrair-se na escolha, louvável apesar de tudo, pelo simples estudo de caso, assumiu-se o risco antipopperiano: qualquer coisa vale (FEYERABEND, 1991).

Inicialmente, foram feitas buscas em *sites* oficiais de governos estaduais e prefeituras, bem como varreduras em diários oficiais a fim de encontrar peças legislativas. Também menções em veículos de imprensa foram consideradas, com o intuito de garimpar informações sobre a existência de conselhos. Essas buscas foram combinadas a contatos com uma ampla rede de gestores, pesquisadores e profissionais de segurança em vários pontos do país. Além de testemunhar a solidariedade e o interesse compartilhado em avançar nos estudos relativos à segurança pública, tais empreendimentos reforçaram a intuição inicial. Pouco estruturados, quando existentes, os conselhos também não são muito conhecidos, mesmo pelos profissionais que atuam no setor.

Num primeiro momento, o foco privilegiado foi o levantamento de toda a sorte de peças formais que fundaram, regulamentaram e legislaram sobre conselhos. Nesse primeiro momento, importava menos saber se à existência de decretos, atos legais, resoluções equivaliam fundação e funcionamento efetivo dos conselhos, do

que inventariar intenções, gestos formais verdadeiramente imbuídos ou não de dar luz a conselhos de segurança pública, fossem eles previstos para abarcar estado, município ou localidades mais restritas.

Uma grande planilha foi montada para que fosse alimentada com toda a sorte de informações sobre estrutura, natureza, alcance e condições de funcionamento. Ao fim da primeira rodada de buscas, envolvendo documentação e contatos iniciais, a maioria esmagadora das células da referida planilha mantinha-se vazia. Ainda assim, para a primeira rodada, foram obtidas peças legisladoras de vinte e um estados.

A importância de reunir informações ancorou uma ambição maior: tomar as peças legislativas como instrumentos normativos e expressões involuntárias da vontade do legislador. Tal procedimento, contudo deve ser melhor explicitado. Através da análise das peças legislativas tornadas, para fins de análise, textos, julgou-se poder identificar as diferentes percepções sobre o lugar dos conselhos, sua vocação e seu papel na conformação de certa abordagem da segurança pública. Dito de forma direta: pretendeu-se operar uma hermenêutica das peças legislativas, na suposição de que a apreensão do sentido embutido nas diretrizes e determinações é a porta de acesso para se inferir o lugar desses instrumentos na política de segurança e diferentes pontos do país. Nessa empreitada, os ensinamentos de Ricoeur (1986) e sua teoria da interpretação foram cruciais. Segundo tal perspectiva o sentido do texto e a intenção do autor não coincidem, o que representa uma autonomização do sentido em relação à intenção daquele que o enuncia. Desse modo, o texto é entendido como uma representação a que o analista confere significado a partir do efeito mental que ele opera.

Intensificando contatos e buscando fontes alternativas de informação, a equipe passou à segunda e à terceira etapas de levantamento de campo. Cabia, agora, por um lado, apurar onde havia de fato conselhos funcionando e em que condições eles operavam. Por outro lado, foram definidos quatro estados em que as informações encontradas pareceram sólidas o bastante para se supor que dispunham de uma experiência razoavelmente estruturada em funcionamento. O estreitamento da apuração se deu mediante repetidos envios de e-mails e telefonemas para informantes potenciais. Uma segunda planilha, destinada a armazenar as informações obtidas desse modo, foi composta e preenchida à medida que os contatos foram travados.

Esse cansativo e, por vezes, desapontador trabalho de insistência foi realizado até o momento em que a equipe deu as atividades de coleta por encerradas, já quando se iniciava o processo de redação do presente relatório. As etapas do processo de feitura do trabalho não foram cumpridas, portanto, de forma sequencial, mas, a partir de dado momento, se deram simultaneamente.

Enquanto isso, definiu-se a visita a três estados que, juntamente com o Rio de Janeiro, foram entendidos como objeto de observação e coleta de dados mais refinada. Além de serem estados em que ao menos um tipo de conselho de segurança (estadual ou local) dispusesse de boa estrutura e rotina de funcionamento, buscou-se cobrir três diferentes regiões do Brasil, de modo que alguma espécie de especificidade regional pudesse aparecer. Foram escolhidos, por fim, os estados da Bahia, do Pará e do Paraná.

O recurso ao método de estudo de caso veio, portanto, ainda na perspectiva do “qualquer coisa vale”, juntar-se a hermenêutica à Ricoeur para o acúmulo de informações e insumos de análise. O estudo de caso, conforme ensina Becker (1993), é um usual instrumento de pesquisa sociológica que carrega em si, em geral, dois propósitos: recolher o maior volume de informações sobre os membros de um determinado grupo e as relações que guardam entre si, por um lado, e desenvolver teorias mais gerais sobre regularidades do processo e de estruturas sociais estudadas. No processo de estudo, como se verá aqui, o pesquisador que utiliza o método de estudo de caso acaba se concentrando num conjunto relativamente limitado de problemas sobre os quais tenta fazer uma imersão vertical. Daí já se desenha parentescos insuspeitáveis, ainda no espírito anárquico assumido, entre os diferentes métodos que lidam com os diversos materiais aqui utilizados.

Em cada um desses estados selecionados para os estudos de casos foram realizadas duas visitas de campo por pesquisadores da equipe efetiva do projeto. As viagens foram agendadas de modo a se darem em contextos em que houvesse ao menos uma reunião de conselho de que o pesquisador pudesse participar, e que atores vinculados aos três diferentes setores dos conselhos dispusessem de agendas para a realização de entrevistas a serem aplicadas a partir de um roteiro previamente definido pela equipe. Adicionalmente, nessas viagens foram coletados novos documentos pertinentes – atas, programas e outras peças relativas à atuação dos

conselhos estudados. Utilizou-se, portanto, da combinação de entrevistas e observação participante como canais de acesso às informações mais qualificadas sobre os estados selecionados.

O estudo, portanto, encampou, desde o início, a expectativa de cobrir o mais amplamente possível o cenário atual dos conselhos de segurança pública no Brasil. Em nenhuma das etapas definiu-se por uma modalidade específica, fosse ela de abrangência do conselho (municipal, estadual ou local) ou de vinculação ao Estado, por exemplo. Aos poucos, em função das próprias dificuldades encontradas, concentraram-se os esforços nos conselhos comunitários e estaduais, deixando de lado qualquer pretensão de incorporar também os conselhos municipais de segurança. Ainda assim, levando-se em conta o recorte, não há a pretensão de se ter captado todo o universo existente. Como já apontado em estudo anterior (SENTO-SÉ, RODRIGUES & LÁZARO; 2014), uma das características mais acentuadas dos conselhos de segurança pública, na maior parte do país, é sua natureza artesanal, pouco institucionalizada e dependente do voluntarismo e tenacidade de suas lideranças. Uma vez afastadas ou substituídas tais lideranças, os conselhos minguam, se tornam acéfalos ou, no limite, deixam de funcionar até que novo(s) entusiasta(s) assumam(m) novo protagonismo.

É possível que um sem número de conselhos em funcionamento hoje tenham sido deixados de lado, menos por desinteresse e mais pelas limitações de condução do trabalho aqui apresentado. Ainda assim a aposta é de que os conteúdos desenvolvidos ofereçam ao leitor interessado ao menos três insumos: 1) um mapa bastante abrangente da distribuição de conselhos em todas as unidades federativas do Brasil. Nesse apanhado, estão apresentados seus dados e informações básicos; 2) uma apresentação mais detida e detalhada das dinâmicas de funcionamento e dos desafios enfrentados em quatro unidades federativas em que o estudo realizado incorporou recursos qualitativos de observação e análise; 3) à luz das leituras e discussões expostas na seção anterior, tem-se a pretensão de que todo o trabalho esteja atravessado e orientado pelas questões que envolvem os dilemas sobre o funcionamento de conselhos de política em geral, tendo em vista a ampliação das práticas democráticas no Brasil e como eles se configuram no campo específico da segurança pública.

É comum a expectativa de que atrelado a trabalhos como esse sejam apresentadas algumas avaliações sobre impacto, efetividade ou alcance da estratégia estudada. É importante enfatizar que não houve essa intenção aqui. Se os estudos de caso permitem vislumbrar formas de funcionamento dos conselhos, oferecendo, portanto, alguma informação sobre sua implementação, no correr das discussões, definição de estratégias de pesquisa e até mesmo da abrangência e do alcance almejados para os resultados, foram ficando evidentes as limitações e quão problemático seria observar qualquer consenso sobre o que, de fato, poderia se chamar de um conselho bem ou malsucedido, eficaz ou efetivo em suas ações. Esse é um desafio que se deve enfrentar, não antes, contudo, de se encarar outro, que lhe antecede logicamente: responder à pergunta sobre o que representaria o sucesso ou o fracasso de um conselho de segurança?

Por trás da aparente convergência de modelagem e arranjo, que se observa nas peças legais, há um repertório razoavelmente diversificado de percepções e orientações práticas no campo propriamente empírico. Desse modo, não somente é difícil estabelecer a priori o que tornaria um conselho bem-sucedido, como é virtualmente problemático assentar as variáveis mobilizadas para se firmar uma sentença a respeito. A dificuldade, contudo, não equivale à resignação. Ainda do ponto de vista estritamente metodológico, se a abertura e o ponto de partida orientadores das estratégias adotadas se radicam no anarquismo metodológico de Feyerabend, o procedimento de apresentação dos dados (se há método de recolhimento, deve-se reconhecer que o mesmo vale para as escolhas sobre a organização e a apresentação dos dados) remeteu ao pragmatismo inspirado em Richard Rorty .

Ao estudar a experiência dos conselhos, alguns dos mais destacados cientistas sociais brasileiros deram sua própria contribuição na criação do campo a que se dedicavam e dedicam. O mesmo vale para os incansavelmente comprometidos pesquisadores que se têm dedicado nos últimos trinta anos aos estudos sobre violência e segurança pública no Brasil. Ao estudar um determinado objeto, o intelectual/pesquisador não está simplesmente lidando com uma realidade que lhe é externa, anterior e cujas regras e dinâmicas ele pretende revelar para um público maior. Ele está concorrendo, de algum modo, para conferir objetividade a esse mesmo objeto que, perscrutado com sucesso, se torna outro de si mesmo. Os

conselhos de segurança pública são um caso tão tipicamente em processo que seria quase risível a pretensão de hoje, concluir-se um estudo pretendo qualquer aproximação com uma suposta palavra final sobre seu alcance, suas dinâmicas e potencialidades. Daí, o presente relatório dever ser lido como um roteiro de percurso, a partir do qual outros, convergentes ou não, possam ser traçados.

PARTE II

NORMATIZAÇÕES, CONTATOS E APROXIMAÇÕES

II.1. Arquitetura Legislativa dos Conselhos Estaduais

II.1.1. Introdução

A exposição dos dados encontrados nas peças legislativas disponíveis sobre os conselhos estaduais de segurança pretende possibilitar ao leitor o conhecimento das transformações pelas quais passaram tais colegiados, da legislação inaugural à versão em vigor no momento da coleta de dados. A primeira parte da exposição visa, então, salientar as transformações pelas quais passaram os desenhos institucionais dos conselhos estaduais de segurança a partir das peças legislativas que os previu, instituiu ou reestruturou². Posteriormente, após a apresentação individual de cada uma das unidades da federação para a qual se encontrou legislação, passa-se a uma análise que pretende identificar os possíveis reflexos das diretrizes aprovadas ao final da Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (2009) na estruturação e funcionamento desses colegiados, assim como refletir sobre a natureza, a estrutura interna, os vínculos administrativos e demais questões inerentes à implementação e funcionamento dos conselhos estaduais de segurança.

No intuito de evidenciar as modificações encontradas, organizou-se a exposição a partir de dois critérios temporais: antiguidade da norma que cria o conselho e a cronologia das alterações. Em outros termos, o estudo das peças legislativas se encontra preliminarmente organizado a partir da data de edição da norma que fixou a criação do conselho estadual de segurança. Posteriormente, caso a caso, a partir da cronologia de normas editadas em cada unidade da federação para reestruturar ou regulamentar seus respectivos colegiados. A seguir, na tabela 1, apresentam-se as peças legislativas encontradas ao longo do estudo por ordem cronológica, da mais antiga para a mais recente:

² A análise se deteve em dezenove unidades federativas, total apurado até a conclusão dessa seção. Até o fim da apuração, chegou-se a notícias sobre a existência de peças sobre mais duas unidades federativas não incluídas na presente análise: Minas Gerais e Rio Grande do Norte.

Tabela1 - Cronologia Legislativa dos Conselhos Estaduais de Segurança

Estado	Nome do Conselho	Peça Legislativa
Bahia	Conselho Estadual de Segurança Pública	Lei nº 6.459/1993.
Ceará	Conselho Estadual de Segurança Pública	Lei nº 12.120/93.
Paraná	Conselho Estadual de Segurança Pública	Decreto nº 3490/1994.
Goiás	Conselho Estadual de Segurança Pública	Lei nº 12.603/1995.
Rio Grande do Sul	Conselho Estadual da Justiça e da Segurança	Lei nº 10.707/1996.
Pará	Conselho Estadual de Segurança Pública	Lei nº 5.944/1996.
Rio de Janeiro	Conselho de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro	Decreto nº 25.172/1999.
Mato Grosso	Conselho Estadual de Segurança Pública e Cidadania	Decreto nº 227/1999.
Tocantins	Conselho Superior de Segurança Pública do Estado do Tocantins	Lei nº 1.180/2000.
Santa Catarina	Conselho Superior de Segurança Pública,	Decreto nº 2002/2000.
Pernambuco	Conselho Estadual de Defesa Social	Lei nº 11.929/2001.
Maranhão	Conselho Superior de Segurança Pública ou Conselho Superior de Polícia	Decreto nº 19.837/2003.
Paraíba	Conselho Estadual da Segurança e da Defesa Social	Lei nº 7.387/2003.
Alagoas	Conselho Estadual de Segurança Pública	Lei Delegada nº 42 /2007.
Amazonas	Conselho Estadual de Segurança Pública	Lei Delegada nº 79/2007.
Espírito Santo	Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social	Lei Complementar nº 568/2010
Distrito Federal	Conselho Superior de Informações e Operações de Segurança Pública	Decreto nº 32.716/2011.
Acre	Conselho de Defesa Social	Lei Complementar nº 247/2012
Rondônia	Conselho Estadual de Segurança Pública	Autógrafo de Lei nº 809/2013

Fonte: levantamento próprio nas legislações estaduais (2016)

Observando tal cronologia, passa-se a expor os desenhos institucionais dos conselhos estaduais de segurança por unidade da federação:

II.1.2. Região Norte

Pará

O Pará editou uma primeira peça legislativa criando o Conselho Estadual de Segurança Pública no ano de 1996. Tratava-se de um contexto no qual o executivo estadual estava reorganizando o seu sistema de segurança pública. O conselho de segurança foi criado na estrutura da Secretaria de Segurança Pública como um órgão superior de deliberação colegiada, em posição similar a do Conselho Estadual de Trânsito, tendo como missão “decidir acerca da política e das ações de segurança pública no Estado” (Parágrafo 1º, art. 4, Lei nº 5.944/1996). A presidência do conselho foi reservada, exclusivamente, ao secretário de segurança pública, cuja pasta deveria subsidiar as ações da secretaria executiva do conselho, provendo “meios administrativos, financeiros, materiais e humanos” ao seu funcionamento (Parágrafo 5º, art. 4, Lei nº 5.944/1996). O mandato previsto para os conselheiros era de dois anos, admitindo uma recondução, desde que ele coincidissem com o mandato do governador estadual. A composição do colegiado apresentava então um desenho de vanguarda, contando com representantes do poder público, da sociedade civil organizada e dos trabalhadores em segurança pública. Mas, embora fosse tripartite, não era proporcional, sendo composta pelos seguintes membros: Secretário Executivo de Segurança Pública, Chefe de Polícia Civil, Comandante da Polícia Militar, Comandante do Corpo de Bombeiros, Diretor do DETRAN, Superintendente do Sistema Penal e Diretor do Centro de Perícias Científicas Renato Chaves e dois deputados integrantes da Comissão de Segurança Pública da Assembleia Legislativa, totalizando nove representantes do poder público. No tocante à sociedade civil organizada, quatro instituições tinham assento garantido no colegiado: OAB-PA, Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos, Centro de Defesa do Menor e Centro de Defesa do Negro do Pará, devendo o representante de cada uma dessas instituições ser escolhido por processo eletivo interno. Já os trabalhadores contavam com um assento que deveria ser usado em sistema de rodízio entre as associações representativas de classe. Portanto, a cada mandato o representante de uma das

categorias de trabalhadores estaria compondo o colegiado.³ Cabe frisar que o conselho estadual de segurança é criado já contando com dois órgãos subordinados: a comissão de controle da segurança pública e a ouvidoria do sistema de segurança pública. A natureza, estrutura, rotinas de funcionamento e demais questões inerentes ao funcionamento do órgão não são mencionadas na lei que o instituiu. Nas disposições transitórias, o legislador ressalva que “as políticas e diretrizes para as estruturas de capacitação profissional, fiscalização, controle e técnico-científica do sistema de segurança pública serão definidas pelo Conselho Estadual de Segurança Pública” (Art.11 da lei 5.944, de 02/02/1996), expressando a importância que o legislador reservou para o órgão colegiado na gestão da segurança pública estadual.

Em 2011, quinze anos após a edição da lei anterior, o governo estadual reorganizou o sistema de segurança pública.⁴ No tocante ao conselho estadual de segurança pública, manteve-se sua posição no organograma hierárquico da secretaria de segurança, assim como a competência do órgão e o tempo de mandato dos conselheiros e as regras para o exercício de suas atividades. Contudo, alterou-se a composição do colegiado incluindo um novo artigo que fixava a existência de membros que não eram natos (instituições do poder público), nem convidados (organizações da sociedade civil), mas integrantes que “o CONSEP terá também em sua composição”, a saber:

- a) dois deputados integrantes da Assembleia Legislativa do estado;
- b) um representante do Ministério Público Estadual, desde que manifesto o interesse do órgão;
- c) um representante do Poder Judiciário Estadual, desde que manifesto o interesse do órgão;
- d) Um representante das entidades de classe dos órgãos que compõem o SIEDS,⁵ escolhido por rodízio entre as associações representativas, esses últimos na ordem e na forma estabelecidas por resolução do CONSEP. (Parágrafo 2º, Lei nº 7.584/2011.)

³ A lei restringe a representação dos trabalhadores as seguintes categorias: policiais militares, policiais civis e bombeiros militares.

⁴ A Lei nº 7.584/2011, dispôs sobre a reorganização do Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social.

⁵ Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social.

Interessa tentar entender os motivos que levaram os legisladores a criarem um terceiro tipo de integrante para o CONSEP, alterando a legislação existente. No caso das instituições do serviço público, resta evidente que inexistia a intenção de incluí-las entre os membros natos. Por outro lado, a representação das entidades de classe dos trabalhadores não foi entendida pelo legislador como parte das entidades da sociedade civil organizada. De fato, em relação ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, o caráter facultativo da participação no conselho evidencia que se tratava de uma forma de atuação distinta daquela esperada dos demais componentes. Já no caso dos representantes da Assembleia Legislativa e dos trabalhadores em segurança, a impressão que se tem é a de que o legislador pretendeu apontar a natureza diferenciada dessas organizações em relação aos demais membros do colegiado, tendo em vista que tais instituições já tinham sido fixadas como integrantes do CONSEP na legislação anterior.

Acre

A Constituição Estadual do Acre prevê o conselho da defesa social como um órgão de assessoramento do chefe do executivo, sendo por ele presidido. Além do presidente, a composição constitucionalmente estabelecida para o órgão conta com os seguintes integrantes: Poder Legislativo Estadual, Ministério Público Estadual, Secretaria de Segurança Pública, Polícia Militar e três representantes da sociedade civil – OAB/AC, imprensa e assistência social. Em 2012, ao alterar a estrutura administrativa do Poder Executivo, esse conselho foi classificado como órgão de assessoramento superior, tendo sido incumbido das seguintes competências: a) definir a política de defesa do Estado; b) estimular a valorização dos direitos individuais e coletivos; c) colaborar com eficiência e presteza para atuação jurisdicional na aplicação da lei. Apesar das duas menções supracitadas, nenhuma outra legislação ou mesmo regimento/regulamento interno foi encontrada no levantamento de dados.

Rondônia

No primeiro trimestre de 2013, ao enviar mensagem aos membros da Assembleia Legislativa Estadual solicitando aprovação do projeto de lei que criava o

Conselho Estadual de Segurança Pública (CONESP), o chefe do Executivo argumentou que a criação do conselho “visa à criação de mecanismo de participação social na formulação de políticas públicas na área, à discussão de questões correlatas e à apresentação de proposta em resposta à crise enfrentada pelo povo rondoniense” (mensagem nº062, de 25/03/2013). Em agosto do mesmo ano, o presidente da Assembleia Legislativa devolveu o Autógrafo de Lei para sanção do governador.⁶ Da mensagem inicial ao projeto de lei aprovado, a única alteração encontrada no desenho institucional do conselho está na composição, tendo sido excluídos dois assentos: Tribunal de Justiça Estadual e Ministério Público Estadual.

A composição do CONESP conta com cinco assentos para representantes do poder público (Defensoria Pública Estadual, Procuradoria Estadual, Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros) e um para representante da sociedade civil organizada (OAB-RO). Assim como ocorre em Alagoas, há previsão de que o chefe do executivo estadual tenha a liberdade de indicar três representantes para compor o CONESP, devendo os indicados atender os seguintes requisitos: ter curso universitário completo em direito, ter reconhecida capacidade jurídica e ter conduta ilibada.

A presidência do colegiado é reservada ao secretário de estado da segurança, defesa e cidadania. Nada é dito em relação à natureza do órgão, mas dentre suas competências se encontram as atividades de acompanhamento, fiscalização e avaliação dos serviços de segurança prestados à população. Aliás, o caráter fiscalizador é destacado no texto do artigo que atribui às competências do CONESP: “Compete ao Conselho Estadual de Segurança Pública a fiscalização da atuação administrativa e financeira das instituições integrantes da segurança Pública Estadual e, ainda:...” (art. 3º do Autógrafo de Lei nº 809/2013). Portanto, as demais competências são todas derivadas da atribuição inicial, fiscalizar.

Como os demais colegiados que atuam no campo da segurança pública, a participação em estudos, formulações e deliberações sobre a política de segurança pública são atividades esperadas do conselho. A promoção da Conferência Estadual de Segurança Pública é uma competência que aparece em destaque. Não há menção a interação com conselhos que atuem nas demais esferas do poder executivo.

⁶ Autógrafo de Lei nº809/2013.

A Secretaria Estadual de Segurança Pública deverá destinar servidores para manutenção das atividades do CONESP, já os recursos financeiros devem ser providos pelo governo estadual em dotação orçamentária destinada à secretaria de segurança. A Secretaria Executiva deve ser indicada pelo secretário de segurança e presidente do CONESP. A estrutura, rotina de trabalho, frequência das reuniões e demais questões inerentes ao funcionamento do colegiado não são mencionados na legislação consultada.

Amazonas

A Secretaria de Estado de Segurança Pública do Amazonas foi reestruturada em 2007. Nesse processo, previu-se a criação do Conselho Estadual de Segurança Pública (CONESP) como órgão colegiado vinculado à estrutura organizacional da pasta. Em 2013, seis anos após ter sido previsto em lei, o chefe do executivo editou um decreto regulamentando as atividades do CONESP.⁷ Inicialmente, definiu as naturezas deliberativa e consultiva para o órgão, enfatizando que “a função deliberativa está limitada às decisões adotadas no âmbito do colegiado” (Parágrafo único, art.1º, decreto 34.187, de 14/11/2013). Isto é, trata-se de mandato deliberativo que só produz efeitos intrínsecos ao grupo de atores que deliberam, não atingindo obrigatoriamente as instituições que eles representam.

Cabe, exclusivamente, ao secretário de segurança pública presidir o CONESP. A composição do colegiado se encontra dividida entre membros natos e convidados. São oito os membros natos, a saber: secretário de segurança pública, secretário adjunto de operações, secretário adjunto do Programa Ronda no Bairro, secretário adjunto de inteligência, secretário do Gabinete de Gestão Integrada, chefe da Polícia Civil, comandante da Polícia Militar, comandante do Corpo de Bombeiros e diretor do DETRAN/AM.

Os membros convidados totalizam dezoito assentos, sendo formado pelas seguintes instituições: Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde, Secretaria de Cultura, Assembleia Legislativa, Juizado da Infância e da Juventude, Ministério

⁷ Decreto 34.187/2013.

Público Estadual, Polícia Federal/AM, Polícia Rodoviária Federal/ AM, ABIN, Gabinete Militar da Prefeitura de Manaus, OAB/AM, Universidades Federal (UFAM) e Estadual (UEA) do Amazonas (preferencialmente, docentes de Direito Constitucional, Penal ou Processual Penal), Federação das Indústrias do Estado, Associação Comercial e Industrial do Estado e Conselhos Interativos Comunitários de Segurança. Como se observa, dos vinte e seis assentos que compõem o CONESP, apenas quatro não são entidades vinculadas ao poder público. Não há representação dos trabalhadores da área da segurança pública. Essa composição surpreende em razão de seu relativo frescor e, conseqüentemente, por desconsiderar as recomendações da 1º CONSEG sobre o tema. Quanto à participação da comunidade, a lei estabelece que “poderão ser convidados para debater assunto específico, em reuniões do conselho, a juízo do Presidente, representante de órgão públicos e/ou da comunidade” (Parágrafo único, art.4º, decreto 34.187/2013)

A estrutura do colegiado é composta por plenária, presidência e conselheiros. Há previsão de reuniões bimestrais com a necessidade de maioria simples para aprovação das deliberações. Os recursos para manutenção do órgão deverão vir do orçamento da Secretaria de Segurança Pública.

Tocantins

Nos anos 2000, em Tocantins, editou-se pela primeira vez uma lei estadual que versava sobre o Conselho Estadual de Defesa Social (Lei nº 1.180, de 13/10/2000). Naquele momento, a composição prevista para o colegiado totalizava sete assentos, cinco reservados ao poder público (Polícia Militar, Polícia Civil, Guarda Metropolitana de Palmas, Ministério Público e Poder Legislativo) e dois destinados aos representantes previamente definidos da sociedade civil organizada (Ordem dos Advogados do Brasil e Conselhos Comunitários de Segurança). Embora não fosse muito abrangente, silenciando quanto ao mandato, estrutura, rotinas de trabalho, periodicidade, etc, tal legislação estabelecia ao menos competências para o órgão. Eram elas: 1) realizar estudos, projetos e debates com vistas à harmonização dos órgãos que interagem no sistema de segurança pública estadual; 2) estimular, como órgão superior dos conselhos comunitários de segurança, o desenvolvimento da polícia comunitária no Estado; 3) colaborar com as organizações comunitárias na

resolução dos problemas. De fato, a partir das competências supramencionadas, em especial da segunda, resta evidente que os legisladores associavam a instituição do conselho estadual de segurança à implementação da filosofia de policiamento comunitário pelas polícias estaduais.

Na década seguinte, em 2011, uma reestruturação promovida no organograma do executivo estadual, além de renomear o órgão para Conselho Estadual de Segurança, Justiça e Cidadania, o definiu como “órgão de assessoramento ao Governo do Estado” (Art. 3º da Lei 2.425/2011). Como na legislação anterior, nada foi mencionado quanto à natureza, estrutura, rotinas de trabalho, etc, mas se alterou a composição do colegiado, excluindo-se a Guarda Metropolitana, o Ministério Público, a Polícia Civil e os Conselhos Comunitários de Segurança. Duas instituições foram inseridas: o Corpo de Bombeiros e a Defensoria Pública. Novas competências foram instituídas, mantendo-se a proposta de integração governamental das ações de segurança pública. Cabe ressaltar que o conselho que tem como atribuição “assegurar coerência entre a formulação e a execução das políticas públicas setoriais de segurança pública” (item I, parágrafo 1º, art. 3º, da lei nº 2.425/2011) é o mesmo que tem como competência: “assegurar a todas as pessoas o pleno exercício dos direitos relativos à cidadania e à dignidade humana, com a finalidade de erradicar a pobreza, a discriminação, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (idem, item VI). Uma inovação trazida pela nova previsão jurídica é a determinação de que cada um dos municípios conte com uma representação do conselho estadual de segurança, justiça e cidadania.

Por último, em 2013, o Conselho Superior de Segurança Pública do Estado do Tocantins foi criado em substituição ao conselho anterior. Neste ato, a natureza consultiva e deliberativa foi atribuída ao colegiado. Como nas leis anteriores, modificou-se tanto as competências como a composição do conselho. Em relação às competências, preservou-se a busca pela a integração dos órgãos que constituem o sistema de segurança pública do Estado e a valorização das “polícias comunitárias do Estado”, bem como a execução de ações destinadas ao combate à violência e o acompanhamento da gestão da segurança pública estadual. A composição sofreu alterações substanciais, aumentando de sete para treze o total de assentos no conselho, alguns dos quais foram classificados como membros natos (secretaria de segurança pública, secretaria de defesa social, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Casa

Militar, Procuradoria Geral do Estado), outros como integrantes (Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público, Defensoria Pública, OAB-TO, Associação Tocantinense de Municípios e União dos Vereadores do Tocantins). A presidência do colegiado é um cargo de livre escolha do governador, devendo ser indicado para tal um dos integrantes do conselho. Como nas leis anteriores, nada é dito em relação à estrutura, rotinas de trabalho, recursos, infraestrutura e mandato dos conselheiros.

II.1.3. Região nordeste

Bahia

O Conselho de Segurança Pública se encontra previsto no parágrafo 4º do art. 146, seção IV, da Constituição Estadual da Bahia. Constitucionalmente, foram atribuídas ao conselho as competências de assessorar e fiscalizar os órgãos da segurança pública, fixando-se ainda a “proporcionalidade relativa à respectiva representação”. Em 1993, no texto da Lei nº 6459/1993, que reajustava os vencimentos dos servidores públicos estaduais, foi inserido um artigo que alterava a denominação e subordinação de alguns órgãos da secretaria da segurança pública, dentre os quais o conselho, a saber:

O Conselho Superior de Polícia passa a denominar-se Conselho Estadual de Segurança Pública, com a finalidade de assessorar Secretário de Segurança Pública na formulação da política e diretrizes relativas à manutenção da ordem e segurança pública do Estado, bem como fiscalizar o desempenho dos órgãos policiais do sistema estadual, como dispuser o regimento, garantida, na sua composição, a proporcionalidade na representação respectiva. (Inciso I, art. 25, Lei nº 6459/1993)

Como se observa, entre a previsão constitucional e a legislação que renomeou o conselho, apenas o nome do colegiado se alterou. Em 2006, o Decreto nº 10.186 de 20/12/2006, aprovou o regimento interno da secretaria de segurança pública, estabelecendo as atribuições do conselho estadual de segurança pública, quais sejam: 1) propor políticas e programas pertinentes às missões, funções e atividades de segurança pública; 2) recomendar políticas e programas de prevenção e controle da criminalidade; 3) sugerir a utilização de novas técnicas de atuação policial; 4) manifestar-se sobre processo de coordenação, relações públicas e outros processos de

atuação policial; 5) acompanhar, fiscalizar e avaliar o desempenho os órgãos policiais do Sistema Estadual de Segurança Pública; 6) realizar estudos sobre assuntos de interesse da segurança pública, e; 7) analisar problemas de defesa civil e segurança pública. Para que tais atividades pudessem vir a ser desenvolvidas, os membros do CONSEG elaborariam o seu regimento interno, fixando competências e normas de funcionamento. Na coleta de dados, não se conseguiu encontrar qualquer peça legislativa que indicasse que tal colegiado chegou a contar com um regulamento ou regimento interno. Da previsão constitucional, em 1989, à coleta de dados, em 2016, vinte e sete anos se passaram sem que se tenha estruturado objetivamente o conselho estadual de segurança pública na Bahia. Não se obteve ao longo do estudo qualquer menção na legislação consultada sobre a natureza, estrutura e rotinas de funcionamento e demais questões inerentes à implantação e funcionamento do CONSEG.

Pernambuco

O sistema de segurança pública de Pernambuco foi pensado pelos legisladores como um Conselho de Defesa Social, ao qual caberia estabelecer a política de defesa social e a coordenação das ações de segurança pública.⁸ Há previsão na Constituição Estadual de que o órgão responsável pelas atividades técnicas e científicas de realização de perícias criminais médico-legais e identificação civil e criminal íntegra, obrigatoriamente, o Conselho de Defesa Social. Em 2011, ao fixar as atribuições da Corregedoria Geral da Secretaria de Defesa Social o governo estadual fez uso da mesma peça legislativa para criar o Conselho Estadual de Defesa Social.⁹

Curiosamente, as polícias estaduais não foram contempladas na composição desse colegiado. Em relação ao poder público, a lei previu a representação de oito instituições: Poder Judiciário Estadual, Assembleia Legislativa Estadual, Ministério Público Estadual, Polícia Federal/PE, Secretaria de Defesa Social, Secretaria de Justiça e Cidadania, Procuradoria Geral do Estado e Corregedor Geral da Secretaria de Defesa Social. Coube à sociedade civil duas cadeiras, uma reservada a OAB/PE e, a segunda, a um representante das organizações não governamentais atuantes no

⁸ Capítulo IV, Constituição Estadual de Pernambuco, 1989.

⁹ Ver Lei nº 11.929/2001.

campo dos direitos humanos. Ignorando a previsão constitucional estadual, o órgão responsável pelas atividades técnicas e científicas no campo da defesa social não se encontra entre os componentes do colegiado. A lei reservou a presidência do conselho ao secretário de defesa social e instituiu como competência a atribuição de “propor políticas nas áreas de defesa social, bem como funções de planejamento, orçamento, avaliação, coordenação e integração referentes às ações de justiça e segurança pública no âmbito estadual” (Parágrafo 2º, art. 16, Lei 11.929/2001). Em 2004, O Conselho Estadual de Defesa Social foi alocado na estrutura da Secretaria de Defesa Social, mantidos os seus objetivos e finalidades.¹⁰ Não há conhecimento de regimento ou regulamento interno para o funcionamento desse colegiado.

Maranhão

As peças legislativas disponíveis sobre o sistema de segurança pública estadual dão conta da criação do Conselho Superior de Polícia no ano de 2003. Tratava-se de órgão de deliberação superior, de natureza consultiva e fiscalizadora, que tanto tinha competência para julgar os processos disciplinares - e seus recursos - em última instância como também poderia propor políticas e programas de prevenção e controle da criminalidade. Ao conselho cabia a análise e decisão dos processos e sindicâncias cujas penas fossem de advertência, repreensão e suspensão.¹¹

Composto por seis membros natos (Secretaria de Segurança Pública, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Corregedoria do Sistema de Segurança Pública e Ouvidoria da Segurança Pública) e um membro convidado (Procuradoria Estadual), tratava-se de órgão colegiado constituído, exclusivamente, pelo poder público. Os conselheiros têm direito ao recebimento de jeton por integrar o conselho, sendo previsto o pagamento de um salário mínimo por sessão – limitado ao pagamento de quatro sessões remuneradas por mês. As deliberações do colegiado só podem ocorrer a partir da presença mínima de cinco de seus integrantes, e as aprovações se dão por maioria simples. Em 2006, o regimento interno do Conselho Superior de Polícia foi publicado, estabelecendo rotinas de trabalho, atribuições dos conselheiros, regras para distribuição e para o julgamento dos processos.

¹⁰ Conforme Lei nº 12.559/2004.

¹¹ Conforme Decreto nº 19.8379/2003.

Em 2009, a composição do Conselho Superior de Polícia foi alterada. Foram incluídos mais dois membros natos, a Secretaria de Administração Penitenciária e o DETRAN/MA.¹² Em 2013, ao aprovar o regimento da Secretaria de Estado da Segurança Pública, o governador do estado alterou o nome do colegiado para Conselho Superior da Segurança Pública, preservando sua composição, atribuições legais e regras de funcionamento.

Paraíba

A Constituição Estadual prevê que dentre os órgãos que devem integrar o sistema de segurança pública e defesa social na Paraíba se encontra o Conselho Estadual da Segurança e da Defesa Social.¹³ No entanto, apesar da previsão jurídica, foram necessários cinco anos de espera para que se editasse uma norma organizando o funcionamento desse colegiado. Em 2003, o governo estadual decidiu disciplinar o conselho. Iniciou conferindo novo nome para o colegiado, Conselho Estadual de Defesa Social.¹⁴

Como atribuições, estabeleceu-se que o conselho deveria estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas voltadas a defesa social, tais como: da valorização dos direitos individuais e coletivos à rigidez do Sistema Penitenciário; da valorização dos princípios éticos à prevenção e repressão dos ilícitos penais e das infrações administrativas. Enfim, competências amplas foram atribuídas ao conselho. Mas além dessas atividades, o conselho também deveria participar da elaboração da política de segurança pública e defesa social e propor ações de combate às causas da violência urbana, por exemplo.

A composição do conselho totalizava doze cadeiras, nove delas reservadas às instituições do poder público, e três destinadas à sociedade civil organizada. No primeiro caso, além do governador, as seguintes instituições tinham representação no colegiado: Secretaria de Segurança Pública, Secretaria da Cidadania e Justiça, Procuradoria Geral, Defensoria Pública, Polícia Militar, Secretaria de Trabalho e Ação Social, Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa e Ministério Público. No

¹² Conforme Decreto nº 25.184/2009.

¹³ Item I, art. 43, Constituição Estadual da Paraíba.

¹⁴ Lei nº 7.387/2003.

segundo caso, além da OAB/PB, duas entidades da sociedade civil organizada “com atuação na defesa e aplicabilidade dos direitos fundamentais da pessoa humana” deveriam ser indicadas pelo secretário de segurança pública. Os custos de instalação e manutenção do conselho deveriam ser retirados do orçamento da secretaria de segurança pública. A presidência se encontrava reservada ao governador do estado e a secretaria executiva ao secretário de segurança pública. O mandato estipulado para os conselheiros é de dois anos e a atividade não pode ser remunerada. A natureza do colegiado não foi prevista, nem sua estrutura ou rotinas de trabalho.

Em 2011, nova legislação foi editada sobre o conselho de segurança. O nome do colegiado voltou a ser aquele previsto na Carta, qual seja: Conselho Estadual da Segurança e da Defesa Social (CONESDS). Esse ato também conferiu natureza consultiva e deliberativa ao órgão.¹⁵ Dentre as novas competências fixadas para o CONESDS, estavam a interlocução e apoio aos conselhos de segurança pública nos municípios e a convocação das conferências estaduais de segurança pública, sinalizando que reflexos das diretrizes aprovadas na 1º CONSEG haviam repercutido no processo de reestruturação do colegiado. Além disso, o conselho deveria promover a integração entre os órgãos da segurança de diferentes esferas de governo e também os mecanismos de participação e acompanhamento da gestão intra e intergovernamental.

Contando com uma composição tripartite e não proporcional, o CONESDS passou a contar com onze órgãos públicos (Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa, Procuradoria Geral de Justiça, Secretaria de Segurança e da Defesa Social, Secretaria de Administração Penitenciária, Defensoria Pública, Polícia Militar, Polícia Civil, Instituto de Polícia Científica, Corpo de Bombeiros e Defesa Civil), cinco entidades representativas dos trabalhadores da área de segurança (representando os trabalhadores das seguintes instituições: Polícia Militar, Polícia Civil, Instituto de Polícia Científica, Corpo de Bombeiros e Secretaria de Administração Penitenciária) e quatro representantes de entidades e organizações da sociedade civil cuja finalidade seja relacionada com as políticas de segurança pública. Com exceção dos representantes dos órgãos públicos, todas as demais vagas são preenchidas por meio de processo eleitoral. Importante mencionar que tanto os representantes dos trabalhadores em segurança pública como os das entidades e

¹⁵ Lei nº 9.577/2011.

organizações da sociedade civil terão um mandato máximo de dois anos para atuarem no colegiado.

Para dar conta de suas atribuições, a estrutura prevista conta com plenária, presidência (a ser exercida pelo governador) e duas comissões permanentes (ética e prevenção e controle da violência). O suporte técnico e administrativo necessário ao funcionamento do colegiado ficou a cargo do gabinete do secretário de segurança. A previsão é que as sessões ordinárias sejam trimestrais, admitindo-se reuniões extraordinárias convocadas pela presidência ou por 1/3 dos membros – o que significa que tanto os representantes dos trabalhadores como os da sociedade civil organizada se encontram impossibilitados de convocar, isoladamente, uma reunião extraordinária.

Alagoas

No primeiro semestre de 2007, o Chefe do Executivo Estadual renomeou o Conselho Estadual de Justiça e Segurança Pública para Conselho Estadual de Segurança Pública (CONSEG), e definiu este último como sendo uma “instância plural e heterogênea, voltada para a dinamização da gestão da segurança pública em Alagoas” (art. 1º, Lei nº 42/2007). Vinculado ao Gabinete do Governador, o conselho é composto por onze integrantes, sendo sete representantes do poder público (Tribunal de Justiça, Ministério Público, Advocacia-Geral do Estado, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros e Assembleia Legislativa), um representante da sociedade civil organizada (OAB/AL) e três representantes indicados pelo Governador do Estado. Nesse último caso, a lei silencia quanto à origem institucional dos indicados pelo governador, mas estipula um perfil: “com formação em direito, de reconhecida capacidade jurídica e moral ilibada” (inciso IX, art. 2º, Lei nº 42/2007).

Contando com um quadro próprio de servidores,¹⁶ e imbuída da missão de controle da atuação administrativa e financeira das instituições integrantes da defesa social estadual, ao conselho foram atribuídas amplas competências: ele tanto deve atuar na elaboração de estudos, formulações, deliberações e demais iniciativas que

¹⁶ Importante mencionar que embora as atividades dos conselheiros seja exercida em caráter de voluntariado, o Conselho Estadual de Segurança Pública conta com sete cargos em comissão e cinco funções gratificadas, conforme previsto no anexo da Lei Delegada 42, de 14/05/2007.

permitam a dinamização das ações desenvolvidas pelos órgãos de segurança pública como tem o dever de promover a Conferência Estadual de Segurança Pública e, ao mesmo tempo, agir quando tiver conhecimento de infrações disciplinares dos servidores da Secretaria de Estado e Defesa Social, podendo aplicar todas as sanções disciplinares que não sejam de competência exclusiva do governador (caso das penas de demissão, cassação de aposentadoria e perda de patente do oficial militar). Enfim, trata-se de um órgão de deliberação colegiada composto em sua maioria por integrantes do poder público e com atribuições similares a de uma corregedoria.

O Regimento Interno do CONSEG foi aprovado alguns meses após sua criação. Nele, estipulou-se em dois anos o tempo de mandato dos conselheiros, admitindo-se uma recondução. A composição e as competências iniciais foram preservadas, inserindo-se outras, tais como: “representar ao Ministério Público no caso de crime contra a administração pública” e “rever, de ofício ou mediante provocação, os processos administrativos ou disciplinares de servidores dos órgãos da Secretaria de Estado de Defesa Social”, enfatizando o caráter fiscalizador do órgão.

A estrutura do colegiado é, segundo o regimento, constituída por plenário, presidência, comissões e secretaria. A presidência é um cargo de livre escolha do governador entre os membros que integram o conselho, já a secretaria executiva deve ser ocupada pelo servidor pertencente ao quadro próprio do colegiado que exerça a função de Diretor Executivo – que é um cargo em comissão, portanto, de livre escolha do Chefe do Executivo.

O regimento interno enfatiza o caráter fiscalizador das atividades desenvolvidas pelos conselheiros, ressaltado as atividades de inspeção e correição. Define os direitos dos “administrados” (sujeitos à competência do conselho) e dos “legitimados” (interessados no processo administrativo disciplinar), bem como as normas que regem a comunicação dos atos relativos à intimidação, à efetivação de diligências e à realização de audiências de instrução, enfatizando que:

O Conselheiro ou a Comissão disporá de livre ingresso nos locais onde se processem as atividades inspecionadas, podendo, se entender conveniente, acessar documentos, livros, registros de computadores ou

qualquer outro dado ou elemento de prova que repute relevante para os propósitos de inspeção (Art. 78, decreto nº 3.700/2007)

Em resumo, é de competência do conselho a instalação e apuração dos processos administrativos disciplinares de todos os servidores, civis e militares, dos órgãos que integram a Secretaria de Estado e Defesa Social.

Em 2009, por decisão do chefe do executivo estadual, duas instituições passaram a integrar o colegiado: o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos e a Defensoria Pública Estadual.¹⁷ Em 2011, foi a vez da representação da Secretaria de Estado de Defesa Social ser incluída. Mas, além disso, instituiu-se também a obrigatoriedade das instituições indicarem seus representantes por meio de uma lista tríplice, cabendo ao governador escolher aquele que iria compor o conselho. De fato, a composição do colegiado tem sido o ponto mais alterado ao longo dos últimos anos.

Ceará

A Constituição estadual do Ceará estabeleceu, em 1989, no artigo 180, capítulo V, Da Segurança Pública e Defesa Civil, a obrigatoriedade da criação de um Conselho de Segurança Pública com natureza consultiva e fiscalizadora. A Carta estadual silencia quanto à estrutura, composição e competência do colegiado, mas determina que as polícias estaduais, o Corpo de Bombeiros, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Ordem dos Advogados do Brasil (CE) e “entidades representativas da sociedade civil dedicadas à preservação da dignidade da pessoa humana” contam com assentos garantidos nele, devendo a lei dispor sobre a criação e a regulamentação do conselho. Neste caso, por definição constitucional, a composição mínima do órgão colegiado contaria com cinco representantes do poder público e, no mínimo, três representantes da sociedade civil.

Em 1993, o executivo estadual sancionou a Lei nº 12.120/93, com objetivo de criar o Conselho Estadual de Segurança Pública, estabelecendo para ele cinco competências, divididas em duas esferas de ação: 1) elaborar em conjunto com o

¹⁷ Decreto nº 4.140, de 22/05/2009.

poder público, e fiscalizar, a execução da política de segurança estadual; 2) encaminhar denúncia que tenha conhecimento, denunciar violações de direitos humanos e participar de comissões que investiguem tais casos. Portanto, os campos de atuação pensados para o conselho eram o da proposição e fiscalização das políticas estaduais de segurança pública e de ação no combate aos casos de violações dos direitos humanos.

No tocante a composição, além dos representantes das instituições do poder público com assento garantido se incluiu a Secretaria de Justiça. Os conselhos estaduais dos direitos da mulher e da criança e do adolescente passaram a compor o colegiado, sinalizando a intenção dos legisladores de que órgão mantivesse algum grau de interlocução com outros colegiados. As comissões estadual e municipal de direitos humanos e o centro de defesa dos direitos humanos da arquidiocese de Fortaleza foram incluídos entre os novos membros, ratificando a relação existente entre composição e competências do colegiado. Uma última vaga foi destinada a Associação dos Prefeitos e Municípios do Estado. Como se observa, os assentos se encontravam reservados às instituições e todos os conselheiros eram nomeados pelo governador para o exercício de um mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos uma única vez. Gozando de autonomia administrativa e dotação orçamentária prevista em lei, o conselho ainda poderia requisitar servidores para trabalhar nas atividades de apoio e assessoramento. Todos os cargos da diretoria deveriam ser eleitos em plenária, não havendo qualquer reserva de cargo ao poder público, da presidência ao segundo secretário.¹⁸

Após a criação, se passaram dez meses até que a regulamentação fosse aprovada por meio de um decreto do chefe do executivo estadual.¹⁹ Na regulamentação, o caráter fiscalizador do conselho é evidenciado e direcionado às questões de violação dos direitos humanos, sendo conferidos poderes ao conselho para: propor a instauração de sindicâncias, inquéritos e processos, propor diligências, ter acesso às dependências de organismos policiais e penitenciários, acompanhar formalizações de prisões e exames de corpo de delito sempre que a responsabilidade por violações desses direitos estiver sendo denunciada ou investigada. Ou seja, amplos poderes foram conferidos ao colegiado para atuar nos casos de violações dos

¹⁸ O art. 6 da lei 12.120, de 24/06/1993, prevê os seguintes cargos para diretoria do conselho: presidência, vice-presidência, diretor financeiro, primeiro secretário e segundo secretário.

¹⁹ Decreto nº 23.140/1994.

direitos humanos. Para fins de monitoramento, se deveria criar e manter atualizado um banco de dados sobre atos de violação aos direitos humanos individuais e coletivos ocorridos no Ceará. Há, inclusive, no âmbito da estrutura do conselho, uma Ouvidoria. Caberia a ela receber, registrar e encaminhar ao colegiado as denúncias que recebesse sobre abusos policiais para que o colegiado pudesse deliberar sobre as ações que adotaria em cada caso. O caráter fiscalizador é de tal monta que até mesmo reuniões secretas poderiam ser realizadas pelo colegiado, desde que aprovadas por deliberação da maioria e visando preservar a segurança de vítimas ou testemunhas (Parágrafo 1º, art. 25, decreto 23.140/94). Em certo sentido, o desenho institucional esboçado na criação e regulamentação do conselho é similar ao de uma corregedoria, portanto, não usual para uma instituição participativa. Contudo, apesar das atribuições conferidas, ou quem sabe por conta disso, o conselho não chegou a completar um ano sequer de atividades.

Em 2007, com o retorno ao comando do executivo estadual do governador que havia criado o conselho nos anos 1990, o conselho foi reativado. Ao apresentar o novo conselho, o secretário de segurança e defesa social sentenciou: “trata-se de uma medida que materializa no âmbito da segurança pública, a política de gestão baseada na democracia participativa, que vem sendo adotada, como compromisso de campanha, pelo governador” (INESP, 2007, p.3). Paradoxalmente, a gestão baseada na democracia participativa preservou os critérios de composição previstos no regulamento anterior: vagas institucionais, conselheiros nomeados pelo governador. Além disso, os policiais permaneceram sem direito a assento no colegiado cuja missão é ser “vigilante da observância dos direitos humanos” (INESP, 2007, p.3). Ora, neste contexto, não será de todo incomum que eles percebam o conselho a partir dos mesmos signos que usam para pensar os órgãos que supervisionam o trabalho policial. Do ponto de vista da participação do cidadão, formalmente, ela se restringe ao uso da Ouvidoria do conselho para o encaminhamento de denúncias. Há previsão de que as reuniões ocorram mensalmente, e que tais encontros sejam realizados em locais públicos.

II.1.4. Região Centro-Oeste

Distrito Federal

Embora inexista a previsão constitucional de criação de um conselho de políticas públicas no campo da segurança pública no Distrito Federal, a Carta estadual fixa a obrigatoriedade de que o modelo de policiamento empregado seja orientado pela filosofia de policiamento comunitário.²⁰ Em 2011, após, portanto, a 1ª CONSEG, se instituiu o Conselho Superior de Informações e Operações de Segurança Pública (CONSIOP), órgão de deliberação coletiva constituído exclusivamente por agentes públicos, na estrutura da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal. Presidido pelo titular da pasta, esse colegiado é constituído por seis instituições: Secretaria de Segurança Pública, Subsecretário de Operações de Segurança Pública, Comandantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros e diretores da Polícia Civil e do DETRAN/DF. A participação da comunidade, em caráter excepcional, temporário, sem direito a voto, é admitida desde que “para o trato de assuntos específicos a juízo do conselho” (Art. 3, Regimento do CONSIOP). Além de fixar as atribuições do presidente e dos conselheiros, fixar a periodicidade das reuniões e a ordem dos trabalhos, o regimento também estabeleceu as competências do órgão: estudar e propor modificações da política de segurança pública e também as diretrizes do sistema de segurança pública do Distrito Federal; propor e avaliar a execução de operações de segurança pública; criar câmaras temáticas e grupos de trabalho e, de modo amplo, apreciar todos os assuntos de segurança pública que lhe forem submetidos por terceiros ou propostos pelos integrantes do colegiado.

Goiás

Em Goiás, ao alterar a estrutura organizacional da administração direta, o comando do executivo estadual sancionou uma que na parte reservada a segurança pública previa a existência do Conselho Estadual de Segurança.²¹ Nesse ato, nada foi mencionado quanto às características, objetivos ou competências do conselho. Decorridos alguns meses, o regimento interno do conselho estadual de segurança

²⁰ Conforme determina o Art. 117, item IV, Constituição do Distrito Federal: “ênfase no policiamento comunitário”.

²¹ Lei nº 12.603/1995.

pública foi fixado pelo governador.²² De imediato, o regimento situou o conselho no organograma da secretaria de segurança pública, classificando-o como órgão superior, e estabeleceu sua competência: “manifestar-se sobre assuntos de alta relevância social e de interesse comum dos órgãos de segurança pública estadual” (art. 1, decreto 4.606/1995). Explicando o que significava a expressão “alta relevância”, o legislador exemplificou os tipos de competências desejadas, estipulando estudos e proposições sobre: a) diretrizes do sistema de segurança pública estadual; b) modificações da política preventiva e repressiva na área criminal, penitenciária e de trânsito; c) soluções da política voltada para repressão e prevenção de crimes. O conselho também deveria atuar na propositura de campanhas e ações sobre segurança pública e nos demais assuntos de interesse coletivo dos órgãos que compõem o colegiado, tudo sobre a orientação do secretário de segurança, presidente permanente do conselho. Mas quais seriam os componentes do colegiado?

A composição foi pensada pelos atores que elaboraram a legislação como representativa de dois segmentos distintos: os membros natos e os convidados. No primeiro grupo estão o diretor da Polícia Civil, os comandantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, o diretor do DETRAN/GO e o responsável pelo sistema prisional estadual. As instituições com direito a assento são: Assembleia Legislativa Estadual, Tribunal de Justiça Estadual, Ministério Público, Superintendência de Polícia Federal/GO, Superintendência de Polícia Rodoviária Federal/GO, OAB-GO, Universidade Federal de Goiás, Universidade Católica de Goiás, Associação Comercial e Industrial do Estado e Associação Goiana de Imprensa.

Ao longo dos anos, a composição foi a parte do regimento que contou com mais alterações. Inicialmente, em 2002, um novo decreto foi editado para restringir o campo de atuação dos docentes representantes das universidades convidadas, sendo incluída a seguinte condição: “preferencialmente titular de direito constitucional, penal ou processual penal”²³. No mesmo ato, se excluiu a Associação Goiana de Imprensa do grupo de membros convidados e se inseriu uma representação dos conselhos comunitários de segurança. No mês seguinte, um novo decreto voltou a alterar a composição do colegiado, agora se incluiria a ABIN entre os membros

²² A expressão “pública” foi então adicionada ao nome do colegiado, via decreto nº 4.606/95, que aprovou o regimento interno, mas tal expressão não consta na lei que o criou o colegiado.

²³ Decreto nº 5.593, de 14/05/2002.

convidados e se reintegraria a Associação Goiana de Imprensa. Desde então não houve mais modificações formais na composição do colegiado.

A inclusão, em 2002, dos conselhos comunitários entre os membros convidados aponta para o estabelecimento de algum tipo de diálogo entre a esfera comunitária e estadual dos conselhos que atuam no âmbito de segurança pública. Cabe mencionar que se manteve restrita aos membros natos a capacidade de influir decisivamente nas deliberações do colegiado estadual. Afinal, embora a lei não estabeleça distinções entre as atribuições dos membros natos e dos membros convidados, ao versar sobre as rotinas de funcionamento ela fixa prerrogativas exclusivas aos primeiros: as reuniões exigem um quórum mínimo de metade mais um dos membros natos para ocorrerem (art. 6, decreto nº 4.606/1995), mesmo critério empregado para aprovar as deliberações (Parágrafo único, art. 6, decreto nº 4.606/1995). Isto é, com base no regimento interno, as resoluções do conselho estadual de segurança devem ser aprovadas por metade mais um dos membros natos – polícias estaduais, bombeiros, DETRAN e sistema prisional -, independente daquilo que tenha sido deliberado pelos demais membros.

O regulamento interno fixa as atribuições do presidente, dos conselheiros e do secretário - atividade que deverá ser exercida pelo Chefe de Gabinete da Secretaria de Segurança Pública, sem direito a voz e voto -, evidenciando o caráter voluntário das atividades desempenhadas no âmbito do conselho²⁴. Nada menciona quanto à natureza do órgão colegiado e sua estrutura, mas nomeia as decisões do conselho de resoluções, inferindo-se daí o seu possível caráter deliberativo. As reuniões devem ser mensais, mas encontros extraordinários podem ocorrer segundo o interesse da maioria dos membros natos. Os trabalhos ao longo da reunião se encontram rotinizados pelo regulamento interno, da verificação do quórum à proclamação da decisão sobre a matéria analisada, devendo ser transcrita em livro próprio a ata da sessão. Curiosamente, não há um prazo máximo para o exercício do mandato dos conselheiros, mas indiretamente se obtém a informação de que ele poderá ser longo, pois caso o presidente do colegiado se encontre impedido de comparecer a uma reunião, ele deverá ser substituído pelo “membro decano da sessão” (Parágrafo 2º, art.2º, decreto nº 4.606/1995).

²⁴ O decreto nº 7.238, de 28/08/2011, criou uma função gratificada para um dos integrantes do Conselho Estadual de Segurança Pública, sinalizando que nem todos ali atuam como voluntários.

Mato Grosso

Em Mato Grosso, a parte introdutória da lei que criou o Conselho Estadual de Segurança Pública e Cidadania (CONESPUC), em 1999, assentou o ato na “urgente necessidade de se criar um corpo coletivo superior com a precípua finalidade de estabelecer diretrizes gerais ou específicas aos órgãos encarregados da segurança pública”.²⁵ Presidido pelo Chefe do Executivo estadual e contando com dez integrantes institucionais, ao CONESPUC foi atribuído um conjunto de competências inovadoras em relação aos desenhos institucionais dos conselhos de segurança que existiam até aquele momento. Além de elaborar estudos, políticas e diretrizes sobre a segurança pública estadual, o conselho também é pensado como um espaço fomentador da integração entre as polícias em suas diferentes esferas (estadual x federal) e modalidades (civil, militar, bombeiro militar, rodoviária federal), mas também das polícias com as instituições judiciais (Ministério Público, Poder Judiciário). Isto é, o conselho deveria incentivar a aproximação de todas as instituições que compõem o sistema de justiça criminal estadual “com vista a uma ação conjunta, inquérito, denúncia e Ação Penal” (Inciso II, art. 3º do decreto nº 22.663/99). Uma segunda característica singular do CONESPUC está em sua abertura à interlocução com demais órgãos colegiados que atuam no âmbito da segurança pública, tais como: conselhos regionais de segurança pública e os conselhos comunitários e de bairros – devendo incentivar a criação desses últimos. Tal abertura está em consonância com a finalidade de desenvolvimento e implementação de uma política de segurança pública “com crescente participação das populações envolvidas” (Inciso IX, art. 3º do decreto nº 22.663/99). Há uma terceira atribuição que merece destaque, menos em relação à novidade que introduz e mais no tocante às possibilidades que instaura, qual seja:

VIII- acompanhar e **respaldar** as ações legais das polícias, notadamente diante do enfrentamento de situações compulsórias, tais como: desocupação de áreas invadidas e ocupadas, desobstrução de estradas bloqueadas, desintrusão de áreas de garimpos e/ou preservação ambiental e intervenção em confrontos armados; (Inciso IX, art. 3º do decreto 22.663/99 – grifo nosso).

²⁵ Decreto nº 22.663/99.

Ora, é evidente que a ação do colegiado na fiscalização das atividades desenvolvidas pelas instituições policiais, em especial no caso de situações extremas como as mencionadas acima, poderia fomentar contendas entre os conselheiros. Todavia, a composição do CONESPUC parece ter sido desenhada no intuito de evitar isso, haja vista que a OAB-MT é a única instituição não pertencente ao poder público que integra o colegiado. Isto é, o mesmo desenho institucional que aponta para a integração dos órgãos que constituem o sistema de justiça criminal e fomenta a articulação entre os conselhos de segurança que atuam em esferas distintas do poder, se mostra conservador no que se refere à participação da sociedade civil organizada. Um segundo aspecto relativo à composição que merece destaque é a não inclusão dos gestores da Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros entre os conselheiros. Não é que eles não integrem o órgão, mas o fazem na condição de “assessores”, portanto, não investidos das competências reservadas aos conselheiros.

Em 2012, um novo decreto foi editado criando o Conselho de Segurança Pública e Cidadania do Estado do Mato Grosso (CONESPUC). A participação da sociedade civil organizada foi então eliminada, excluindo-se, por esse ato, a OAB/MT da composição do colegiado. Decorridos treze anos da edição da primeira lei, a revisão normativa apontava para o fechamento do CONESPUC à participação da sociedade civil organizada. No tocante às atribuições, substituiu-se a interlocução com os conselhos regionais de segurança pública pela interação com os conselhos municipais de segurança pública, reduzindo o campo de atuação do conselho ao território estadual. Quanto ao mandato, a lei fixou a natureza normativa, consultiva e fiscalizadora para o colegiado. Em 2013, mais de um ano após a sua exclusão, a OAB/MT foi reintegrada ao CONESPUC.²⁶

Presidido pelo governador do estado e tendo como secretário executivo o titular da secretaria de segurança, o CONESPUC conta com a seguinte estrutura: presidência, plenária e secretária executiva. Há previsão de que as reuniões ordinárias do colegiado sejam bimensais.

²⁶ Decreto n. 1593, de 31/03/2013.

II.1.5. Região Sudeste

Rio de Janeiro

A constituição estadual do Rio de Janeiro prevê que os órgãos de segurança pública sejam assessorados pelo Conselho Comunitário de Defesa Social, estruturado na forma da lei, guardando-se a proporcionalidade relativa à respectiva representação.²⁷ Curiosamente, a Constituição determina que os integrantes do “conselho comunitário” sejam nomeados pelo chefe do executivo estadual, o que nos parece sugerir que os legisladores estavam pensando em um colegiado que atuaria na esfera estadual quando previram a criação desse colegiado.

Em 1999, o Conselho de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (CONSPERJ) contava com dezesseis vagas, sendo quinze delas destinadas aos representantes de órgãos públicos (Polícias Civil e Militar, Federal e Rodoviária Federal, Poder Judiciário, Ministério Público Federal e Estadual, Defensoria Pública Federal e Estadual, Forças Armadas, Guarda Municipal, Receita Federal e Secretarias Estaduais de Segurança Pública e de Justiça) e uma reservada à sociedade civil (OAB/RJ).²⁸ Inicialmente, a finalidade estabelecida para o colegiado foi a de “promover a coordenação e a integração de todos os órgãos públicos e entidades, inclusive federais e municipais diretamente envolvidos na prevenção e combate à criminalidade”²⁹

Em 2012, o CONSPERJ foi reestruturado com o objetivo de incorporar “em sua estrutura, composição e competências os requisitos necessários à participação democrática na construção das políticas de segurança”³⁰. Desde então, uma composição de colegiado paritária e tripartite, totalizando trinta assentos, passou a caracterizá-lo. A composição do colegiado é constituída por doze entidades da sociedade civil, não definidas previamente, que concorrem entre elas por meio de processo eleitoral; nove entidades representativas dos trabalhadores da área da segurança pública, selecionadas por meio de processo eleitoral aberto; e nove órgãos do poder público designados pelo governador do Estado. Em 2015, ato do Chefe do Executivo Estadual estabeleceu que uma das vagas destinadas às entidades da

²⁷ Art. 183 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, 1989.

²⁸ Decreto nº 25.175/1999.

²⁹ Idem.

³⁰ Decreto nº 43.752/2012.

sociedade civil deve ser preenchida, obrigatoriamente, por um representante dos conselhos comunitários de segurança.³¹

De natureza propositiva e consultiva, vinculado à secretaria de estado de segurança, o CONSPERJ tem a seguinte estrutura prevista em lei: plenária, presidência, vice-presidência, conselheiros, secretaria executiva e comissão permanente de ética. Estando reservado ao secretário de segurança pública o exercício da presidência e, ainda, a responsabilidade pela nomeação do secretário executivo. Os conselheiros devem ser eleitos para mandato de dois anos, admitindo-se a recondução máxima de 1/3 das entidades eleitas (trabalhadores e sociedade civil organizada). As reuniões são mensais, podendo haver reuniões extraordinárias (convocadas pelo presidente ou, no mínimo, 1/3 dos conselheiros).³² As deliberações são aprovadas por maioria simples dos votos.

Em relação às competências, além daquelas tradicionalmente encontradas em órgão similares (propor estudos, fiscalizar a aplicação e execução dos recursos, propor diretrizes relacionadas à política estadual de segurança, etc), há duas que merecem especial destaque: no primeiro caso, compete ao órgão convocar e coordenar a conferência estadual de segurança pública e, ainda, articular as pautas dos conselhos comunitários e municipais de segurança com a formulação e execução da política estadual de segurança. No segundo caso, interessa ressaltar a atribuição de receber, encaminhar e acompanhar denúncias relacionadas à ação das instituições policiais. Isto é, fiscaliza, mas não confunde a missão institucional com as atribuições das corregedorias de polícia.

Espírito Santo

Em 2007, ao promover uma reestruturação na Secretaria de Estado de Segurança Pública, o Chefe do Executivo estadual definiu que o Conselho Consultivo da Segurança Pública seria um órgão em nível de direção superior no organograma daquela pasta.³³ Em 2010, a edição de uma nova legislação renomeou o colegiado para Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (COESP), fixando

³¹ Idem.

³² Idem

³³ Lei Complementar nº 400/2007.

natureza, composição, estrutura, competência e rotinas de funcionamento para ele.³⁴ Ao COESP foi então atribuída natureza consultiva e propositiva, devendo atuar na “formulação de estratégias, sugestões de prioridades, controle e acompanhamento da Política Estadual de Segurança Pública” (Item I, art. 2, Lei nº 568/2010), assim como, estimular a modernização institucional dos órgãos que compõem o sistema de segurança pública e propor diretrizes para as ações da política estadual de segurança pública. Três competências merecem destaque. São elas:

IV – convocar e coordenar as Conferências Estaduais de Segurança pública e zelar pela efetividade das suas deliberações, bem como estimular a realização das conferências municipais e apoiar a conferência nacional;

V – articular e apoiar, sistematicamente, os Conselhos Municipais de Segurança Pública, visando à formulação e realização de diretrizes básicas comuns e a potencialização do exercício das suas atribuições legais e regulamentares;

VI – articular com o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) e zelar pela implementação de suas deliberações em nível estadual.

Contando com uma composição tripartite e paritária, os assentos do COEP foram distribuídos da seguinte forma: nove representantes governamentais (Poder Público Estadual e Municipal, Gestores das polícias e do corpo de bombeiros); nove representantes dos trabalhadores da área de segurança pública (audiência pública deveria ser realizada para garantir a representação de diferentes níveis hierárquicos para cada segmento profissional); doze representantes de entidades e organizações da sociedade civil da área de segurança pública ou afim (audiência pública deveria ser realizada para garantir a representação de diferentes organizações). Além desses integrantes, a Assembleia Legislativa, o Ministério Público, o Tribunal de Justiça, a Defensoria Pública e os secretários sociais também podem indicar um representante para participar das reuniões do COESP, mas eles não terão direito a voto.

O exercício da presidência no colegiado é uma atividade reservada ao secretário de segurança pública, mas a vice-presidência deve ser decidida em plenário, escolhida entre os representantes dos trabalhadores e das entidades

³⁴ Lei Complementar nº 568/2010/2010.

organizadas da sociedade civil. Fixou-se o tempo de mandato em dois anos para os conselheiros, restando à lei silente quanto à recondução. A organização, funcionamento e atribuições dos conselheiros deveriam ser estabelecidos no regimento interno do COESP.

II.1.6. Região Sul

Santa Catarina

No intuito de promover a integração entre as polícias civil e militar e fomentar estudos sobre os problemas de segurança pública em Santa Catarina foi regulamentado, no final do ano 2000, o Conselho Superior de Segurança Pública – previsto desde 1995, em um anexo de lei.³⁵ Na regulamentação, considerou-se que o conselho contribuiria para melhorar os resultados na proteção da sociedade catarinense, assim como harmonizaria a interação das polícias com o sistema prisional.

Três atribuições foram conferidas ao conselho de segurança pública, a saber: fixação de procedimentos no campo da segurança pública; promoção de ações de integração entre as polícias estaduais; e promoção do uso adequado da infraestrutura e dos recursos materiais disponibilizados pelas instituições policiais. Além disso, a regulamentação definiu a seguinte composição institucional para o colegiado: Secretaria de Segurança Pública, Secretaria de Justiça e Cidadania, Casa Militar, Secretária Adjunta de Segurança Pública, Polícia Militar, Polícia Civil, Estado Maior da Polícia Militar, Corregedoria da Polícia Civil. Trata-se, portanto, de colegiado composto exclusivamente por representantes do poder público. A regulamentação previu, ainda, que as reuniões seriam mensais, admitindo-se sessões extraordinárias. A presidência do órgão foi reservada ao responsável pela secretaria de segurança pública. Em relação às votações, fixou-se que elas seriam decididas por maioria simples.

Em 2011, o deputado Carlos Chiodini encaminhou projeto de lei propondo a Instituição do Conselho Estadual de Segurança Pública, mas não há informações sobre a aprovação de tal proposta. Todavia, há algo que merece ser mencionado: o

³⁵ Anexo da Lei nº 9.831/1995.

projeto previa a competência compartilhada entre o conselho estadual de segurança e os conselhos comunitários de segurança sobre as questões de segurança pública.

Paraná

No tocante ao Paraná, a única menção ao Conselho Estadual de Segurança Pública (CONESP) que se encontrou foi o ato do governador que criou o colegiado atendendo proposição da secretaria da segurança pública.³⁶ Em cinco artigos, são apresentadas as linhas mestras do desenho institucional do CONESP: natureza consultiva, tendo como membros natos o secretário da segurança pública (presidente do colegiado) e os gestores da Polícia Civil, Polícia Militar e DETRAN. Além dos membros natos, o poder público ainda contaria com representantes das seguintes áreas: Ministério Público, Tribunal de Justiça e Secretaria de Educação, totalizando oito cadeiras. A sociedade civil seria representada pelas seguintes instituições: Associação Paranaense dos Municípios, Associação Comercial do Paraná, Federação das Indústrias, OAB/PR, educandários particulares, Sindicato dos Jornalistas, Lojas Maçônicas e Clubes de Serviços (Lions e Rotary), totalizando oito vagas. Há uma vaga destinada a Federação de Trabalhadores, mas não está claro se tais trabalhadores seriam aqueles que atuam no campo da segurança pública ou trabalhadores em geral. Cabe destacar a reserva de uma vaga na composição do colegiado para um representante dos conselhos comunitários de segurança. Ou seja, no início dos anos 1990, as forças políticas que atuaram na criação do conselho estadual da segurança do Paraná estavam interessados em estabelecer um canal de comunicação entre os conselhos comunitários e o conselho estadual. Uma única e genérica atribuição é conferida ao CONESP: “subsidiar a formulação da política estadual de segurança pública”. Nada é dito em relação à estrutura, rotinas de trabalho, autonomia administrativa, custeio, etc, devendo o regimento interno dispor sobre o funcionamento do conselho. Não se localizou nenhum indicio de que tal regimento tenha sido efetivamente elaborado, assim como nenhuma outra peça legislativa versando sobre o CONESP foi encontrada pelos pesquisadores.

³⁶ Decreto nº 3.490/1994.

Rio Grande do Sul

No Rio Grande do Sul, embora a Constituição Estadual preveja apenas existência de conselhos comunitários no campo da segurança pública, o Conselho Estadual de Justiça e Segurança foi criado em 1996.³⁷ No ato que o criou, nada foi mencionado em relação à natureza do conselho, salientando-se sua finalidade como órgão de assessoramento do governo e do secretário de justiça e segurança. Dentre suas competências se destacavam o estímulo à participação da comunidade na formulação das diretrizes e políticas setoriais, a promoção da institucionalização dos conselhos comunitários e a integração das atividades prestadas pelos órgãos vinculados à Secretaria de Justiça e da Segurança além das demais atividades tradicionalmente previstas para tais colegiados.

Sob a presidência do secretário de justiça e contando com um secretário executivo nomeado pelo chefe do executivo estadual, o conselho poderia contar com até dezesseis membros, oriundos do poder público e da sociedade civil. No primeiro grupo se encontravam os representantes da Brigada Militar, Polícia Civil, Serviços Penitenciários, Coordenação de Perícias, Procuradoria do Estado e Defensoria Pública Estadual. Além desses membros, era facultado ao Ministério da Justiça, aos poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público Estadual participar do colegiado, bastando para isso enviar um representante. No caso da sociedade civil, a OAB-RS e o Fórum do Conselho Regional de Desenvolvimento tinham assento permanente, mas outros quatro membros poderiam ser indicados pelo Governador do Estado, desde que atendessem a dois critérios: reputação ilibada e notória experiência na área de atuação do conselho. A organização e o funcionamento do conselho deveriam ser normatizados por um regimento interno, mas é provável que ele nunca tenha sido elaborado.

II.1.7. Considerações sobre as peças legislativas consultadas

A partir do estudo das peças legislativas disponíveis sobre os conselhos estaduais de segurança pública se constata que vinte e uma unidades da federação elaboraram legislações prevendo a criação desses colegiados. Dentre elas, em

³⁷ “A sociedade participará, através dos Conselhos de Defesa e Segurança da Comunidade, no encaminhamento e solução dos problemas atinentes à segurança pública, na forma da lei” (Art. 126, Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, 1989).

dezenove foi possível acessar e analisar seus conteúdos³⁸. Nesse universo, a criação desses colegiados é prevista na constituição de cinco unidades federativas. Nas demais, constatou-se que foi a partir dos anos 1990 que os atos normativos começaram a ser editados.

A seguir, na tabela 2, relacionamos as peças legislativas por unidade da federação e ano de edição, apresentando os partidos políticos que estavam no comando do executivo estadual e federal no ano em que o respectivo conselho foi criado em lei:

Comentado [MF1]: Essa tabela p fcar tudo na mesmapg deixa esse espaço em branco ☹

³⁸ Além das que foram objeto de análise, foi apurada a existência de legislação nos estados do Rio Grande do Norte e de Minas Gerais, mas não se chegou a encontrá-las a tempo de incorporá-las à apresentação.

Unidade da Federação	Ano de Edição	Partido no Governo	
		Estadual	Federal
Bahia	1993	PFL	
Ceará	1993	PSDB	
Paraná	1994	PMDB	
Goiás	1995	PMDB	
Rio Grande do Sul	1996	PMDB	
Pará	1996	PSDB	
Rio de Janeiro	1999	PDT	
Mato Grosso	1999	PSDB	
Tocantins	2000	PSDB	
Santa Catarina	2000	PP	
Pernambuco	2001	PMDB	
Maranhão	2003	PFL	
Paraíba	2003	PSDB	
Alagoas	2007	PSDB	
Amazonas	2007	PMDB	
Espírito Santo	2007	PMDB	
Distrito Federal	2011	PT	
Acre	2012	PT	
Rondônia	2013	PMDB	

Como se pode observar, o PMDB (7) e o PSDB (6) são os partidos que estavam na chefia do executivo estadual na maior parte das unidades da federação no momento em que foram editadas as peças legislativas que criaram os conselhos estaduais de segurança pública – o que não significa dizer que tais partidos de fato implementaram esses colegiados. Já na esfera federal, o PSDB e o PT, apesar de contarem com tempo de mandato diferenciado, apresentam os mesmos números. Cotejando tais dados com a literatura conselhistas produzida em outras áreas temáticas, tem-se a impressão de que o Partido dos Trabalhadores não exerceu, no

âmbito da segurança pública, o mesmo protagonismo que lhe é atribuído, por exemplo, no campo da saúde.

Boa parte da literatura sobre participação destaca a importância do PT no estímulo à criação de mecanismos participativos na produção de políticas públicas. Nesse diapasão, os desenhos participativos teriam ganho muita força quando as primeiras prefeituras petistas são instaladas, com destaque para as práticas de orçamento participativo, promoção de conferências locais e/ou municipais e estímulo à criação de conselhos. Essa tendência levaria a um aprofundamento das experiências participativas a partir de 2003, quando da posse de Lula para seu primeiro governo, acentuando um processo que já se iniciara, no plano federal, no segundo governo FHC. No que diz respeito à segurança pública, porém, ao menos no que toca a formalização legal de conselhos, esse destaque não se observa.

É verdade que a primeira (e única) conferência nacional de segurança pública ocorreu no segundo mandato de Lula, em 2009. É igualmente verdade que essa iniciativa, da maior importância para instituição de um fórum nacional de debates sobre o tema, foi precedida de grande mobilização, que envolveu a realização de conferências preparatórias em todo o país. Do ponto de vista da criação de conselhos estaduais, contudo, a distribuição de protagonismo entre os partidos parece mais fragmentada, mesmo levando-se em conta que estamos lidando apenas com determinações institucionais, e não necessariamente efetivação de conselhos.

Em relação à natureza do mandato conferido aos conselhos estaduais de segurança, constata-se que a maior parte não conta com uma definição clara dos poderes que são conferidos ao órgão colegiado. Cabe mencionar que algumas peças legislativas até contam com a expressão “órgão superior de deliberação colegiada”, mas o que um leitor apressado poderia pensar se tratar da definição quanto à natureza do mandato é, na verdade, uma determinação procedimental. Nos conselhos que contam com definição de poderes nos quais se encontram investidos, todos, sem exceção, ostentam a natureza consultiva. O mandato deliberativo e o fiscalizador são encontrados em três unidades da federação, o propositivo em duas e o normativo aparece apenas uma vez. Merece menção o mandato deliberativo do conselho estadual de segurança do Amazonas, pois vem acompanhado da seguinte observação:

“limitado às decisões adotadas no âmbito do colegiado”. Na tabela 3, relacionamos as unidades da federação pela natureza do mandato encontrado nas peças legislativas:

Tabela 3: Unidade da Federação	Natureza do Mandato
Bahia	Não consta
Ceará	Consultiva e Fiscalizadora
Paraná	Consultiva
Goiás	Não consta
Rio Grande do Sul	Não consta
Pará	Não consta
Rio de Janeiro	Consultiva e Propositiva
Mato Grosso	Consultiva, Normalizadora e Fiscalizadora.
Tocantins	Consultiva e Deliberativa
Santa Catarina	Não consta
Pernambuco	Não consta
Maranhão	Consultiva e Fiscalizadora
Paraíba	Consultiva e Deliberativa
Alagoas	Não consta
Amazonas	Consultiva e Deliberativa
Espírito Santo	Consultiva e Propositiva
Distrito Federal	Não consta
Acre	Não consta
Rondônia	Não consta

De um modo geral, os conselhos estaduais não gozam de autonomia administrativa ou financeira em relação à secretaria de segurança pública estadual, salvo o conselho do Ceará, que conta com autonomia administrativa e dotação orçamentária própria e no qual todos os cargos são acessados por eleição em plenário. Nos demais casos, a regra é reservar a presidência do colegiado e a secretaria executiva para o governador do estado e/ou para o secretário de segurança pública. Já em relação ao exercício da atividade de conselheiro, apenas no Maranhão há previsão

de remuneração para tal atividade – um salário mínimo por sessão para cada conselheiro, a título de jeton.

A composição talvez seja o campo no qual ocorreu a maior variação na estrutura legislativa prevista para os conselhos. A pesquisa revelou que há várias composições. Na Bahia não se nomina os integrantes, mas a lei prevê que a proporcionalidade seja respeitada. No Ceará todas as vagas são de representantes institucionais, cabendo ao governador nomeá-los. No Paraná, em 1994, a composição previa um assento para os conselhos comunitários de segurança, assim como garantia a proporcionalidade entre representantes do poder público e da sociedade civil. Distrito Federal, Santa Catarina e Maranhão contam apenas com órgãos públicos no desenho institucional elaborado para o colegiado. A Ordem dos Advogados do Brasil é a entidade da sociedade civil que mais se encontra presente nesses colegiados, em alguns casos ocupa o único assento não pertencente ao poder público.

Esse é outro ponto especialmente importante. Ninguém tem dúvidas da centralidade e da importância da OAB como uma das mais sólidas e bem sucedidas associações corporativas com influência e participação nos debates públicos. Trata-se, também, de uma das mais antigas e tradicionais instituições com tal perfil. Ao longo de sua história, a OAB jamais se furtou de assumir posição, ainda que muitas vezes ela fosse conservadora, quando não abertamente reacionária. O tanto que a OAB aparece como instância associativa no segmento de representação da sociedade civil pode querer dizer algo sobre o campo da segurança pública. Talvez tenha a ver com o fato de ser uma instância vinculada ao mundo jurídico, com sua longevidade ou simplesmente sua solidez histórica. O fato é que chama a atenção o destaque que lhe é dado em contraposição a uma quase absoluta negligência para com os chamados novos movimentos sociais.

No Tocantins, a Guarda Metropolitana, a Polícia Civil e os conselhos comunitários de segurança foram excluídos do colegiado em 2011. Já em Mato Grosso, as polícias civil e militar e o Corpo de Bombeiros são classificados de órgãos “assessores” e, portanto, não podem exercer o cargo de conselheiro.

Os estados do Pará, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Paraíba contam com a previsão de composição tripartite. Mas apenas no Rio de Janeiro e no Espírito Santo a

proporcionalidade é observada, assim como são previstos mecanismos de seleção para os representantes das entidades da sociedade civil e dos trabalhadores.

Em relação a 1ª CONSEG, observa-se que algumas das diretrizes aprovadas naquele encontro foram alvo da atenção dos colegiados instituídos ao reestruturados após a Conferência. O Rio de Janeiro e o Espírito Santo foram os estados que mais incorporaram propostas, mas Pará, Paraíba e Rondônia também assim procederam. De um modo geral, composição, natureza e atribuições foram os pontos nos quais mais se percebeu tais adesões. Em especial, no tocante as atribuições, na assunção pelo colegiado estadual da tarefa de promover as conferências estaduais de segurança pública, ainda, na inclusão da proposta de interação com os conselhos de segurança localizados em outras esferas de governo.

II.2. Previsão normativa dos Conselhos Comunitários de Segurança

II.2.1. Introdução e proposta

Em consonância com a exposição sobre os documentos a partir dos quais os conselhos estaduais de segurança foram constituídos e regulamentados, foi realizada uma descrição das peças legislativas disponíveis sobre os conselhos comunitários de segurança. Como na análise dos conselhos estaduais, foram observados a arquitetura e os desenhos institucionais presentes nas prescrições normativas que poderiam trazer à tona evidências sobre processos e dinâmicas atuantes no processo de formação dos colegiados.

Trabalhar com material empírico relacionado aos conselhos comunitários guarda certas particularidades. Diferente do que se registra para os conselhos estaduais, em âmbito comunitário o número de colegiados, quando estes existem, tende a ser bastante superior. Pode haver mais de um conselho comunitário, obviamente, nos estados, mas também nos municípios e em escala intramunicipal, para distritos, regiões ou bairros.

Outra particularidade tem a ver com a própria arquitetura institucional dos modelos de participação local via conselhos comunitários. Estas configurações institucionais dependem, por exemplo, dos processos de conformação desses

colegiados e da relação que tais conselhos têm como os governos (e com o Estado), nos diferentes momentos de sua trajetória. Essas variáveis definem graus diferentes de consolidação e institucionalização das experiências regionais de conselhismo comunitário, afetando diretamente as chances de localizar os conselhos, quiçá de obter sua documentação.

Estados como Paraná e Rio de Janeiro, por exemplo, apresentam políticas públicas de incentivo e articulação de conselhos comunitários. Nesse contexto, existem geralmente peças legislativas estaduais com a regulamentação e a modelagem dos conselhos. De fato, há mais evidência, mais dados disponíveis e acesso mais fácil às informações quando esses órgãos são regulamentados em lei pelo Estado.

Explicitada essa dificuldade comparativa, cabe destacar que, diferente dos esforços empreendidos na análise da legislação dos conselhos estaduais, na qual se buscou coletar dados para todos os colegiados nos estados em que estes existissem, nas análises dos conselhos comunitários, não existiu tal pretensão de exaustividade. O que se obteve foi uma coleção de casos úteis para pensar as questões de pesquisa propostas.

Outra limitação tem a ver com as próprias características da análise documental de peças legislativas. Em muitos estados, foram localizados conselhos atuando antes que qualquer iniciativa mais sistemática do Estado fosse registrada. Alguns conselhos tradicionais surgiram por iniciativa própria de moradores, por exemplo, ou pelo incentivo de agentes públicos locais, como comandantes de batalhões ou delegados de polícia de determinadas circunscrições. Em alguns casos, esses colegiados eram incorporados às novas políticas e ações estatais que iam surgindo, em outras situações, uma distância era mantida e as iniciativas corriam em paralelo. De fato, alguns destes conselhos atravessaram (e sobreviveram) a várias políticas de diferentes governos.

Esse registro histórico, quase individualizado, das trajetórias dos conselhos, é muito difícil de ser acompanhado, sobretudo para os colegiados mais autônomos e os não formalizados. Na prática, esses últimos nem foram objeto deste trabalho. A análise aqui empreendida buscou registros das peças de criação; registros que pudessem conferir certa institucionalidade e historicidade às políticas de criação e fomento de conselhos comunitários nos estados. Buscaram-se, também, regimentos,

regulamentos e estatutos. Neste caso, o interesse estava principalmente nas peças mais recentes, com a última configuração disponível, e que estivessem, por isso, menos sujeitas a problemas de memória.

Logo, as análises desenvolvidas se ocuparam mais da formalização e da normatização das políticas de conselhismo comunitário, do que de uma experiência mais ampla da gênese desses conselhos nos estados. A atuação estatal funciona como uma lente que condiciona a evidência que chega aos olhos.

II.2.2. Região Norte

Acre

No estado do Acre foram levantados inicialmente documentos que permitiram apontar a existência de um conselho comunitário de segurança do município de Rio Branco (CONSEG), existente pelo menos desde 1999. As referências encontradas foram uma portaria (de março de 1999), indicando a composição³⁹ da diretoria provisória do CONSEG, e o seu estatuto, instituído por meio de um ofício da Diretoria Operacional da PM do Acre.

Embora, utilize o termo “comunitário”, esse conselho pareceu ter, de fato, abrangência municipal, prevendo, inclusive, como uma de suas atribuições, a criação e organização de núcleos de ação local ou “Conselhos Comunitários de Segurança de Bairro” (CONSEB). Além disso, em seu Art. 2, o estatuto restringia a atuação do conselho a “*áreas limítrofes* dos bairros, conjuntos residenciais e vilarejos existentes no município de Rio Branco”, o que sugere que o uso do termo “comunitário” se refere ao policiamento de favelas e áreas populares.

Bem mais recente, no contexto do governo Tião Viana (do PT), o Decreto N°. 2.925, de 13 de julho de 2015, instituiu a política estadual de polícia comunitária e criou o Conselho Estadual de Polícia Comunitária. Não há nesse documento um artigo ou seção que trate especificamente dos conselhos comunitários, apenas

³⁹ Formada por 8 policiais militares e dois membros da sociedade civil: os presidentes da “Federação das Associações de Moradores do Estado do Acre” (FAMAC) e da “União das Associações de Moradores do Município de Rio Branco” (UMARB).

referências soltas em artigos que deliberam sobre outras diretrizes da política de policiamento comunitário.

Assim, os conselhos comunitários de segurança (CONSEG) surgem, por exemplo, como instrumento de operacionalização de uma chamada “filosofia comunitária”. Também aparecendo como uma tarefa adicional dos gestores do sistema integrado de segurança pública (SISP), na medida em que estes devem incentivar a criação ou a reativação dos CONSEG, e ainda manter um cadastro atualizado dos conselhos existentes nas suas respectivas circunscrições.

O regulamento dos CONSEG os define como entidades de “caráter civil”, cuja finalidade é apoiar as forças policiais nas relações com a comunidade. No documento, os conselhos estão vinculados (por adesão) às diretrizes da Coordenadoria de Polícia Comunitária Estadual e o secretário de estado de segurança pública representa, em caráter exclusivo, o coletivo dos CONSEG. É interessante notar que Decreto N.º 2.925, de 2015, traz como prerrogativa a Resolução N.º 034/169 da ONU, que dispõe sobre o código de conduta dos funcionários responsáveis pela aplicação da Lei, fazendo referência ao fato de que “toda instituição policial deve ser representativa da comunidade (...), deve ser responsável perante ela e prestar-lhe contas”.

A Coordenadoria Estadual de Polícia Comunitária, que articula e acompanha os conselhos comunitários, é um órgão subordinado à Secretária de Estado de Segurança Pública. Além da gestão das atividades dos CONSEG e de estabelecer o intercâmbio de experiências de integração comunitária, o órgão também realiza um trabalho de coordenação institucional, registrando e acompanhando as iniciativas das agências de segurança (sobretudo, polícias civil e militar) referentes à política de policiamento comunitário.

Amapá

No estado do Amapá, o Decreto N.º 3.269, de 28 de junho de 2005, dispôs sobre os conselhos comunitários de segurança pública (CONSEG), autorizando a então Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP) a promover a

criação desses colegiados⁴⁰. O documento expressa uma preocupação em facilitar a integração entre a comunidade e o sistema de segurança pública do estado, e com a necessidade de estabelecer instrumentos de participação da sociedade.

O decreto de criação foi publicado durante o governo de Waldez Góes, do PDT. O regulamento geral dos conselhos comunitários viria cerca de três anos depois, em 2008, no âmbito do mesmo governo reeleito. Posteriormente, no governo de Camilo Capiberibe (do PSB), foi promulgada a lei 1.632/2012, de autoria do deputado Michel JK (PSDB). Essa lei reconhecia a importância social e o interesse coletivo dos CONSEG e também da Federação Amapaense dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública (FEASP).

A nova lei constituiu uma inflexão na gestão estatal dos conselhos comunitários de segurança, à medida que extinguiu a Coordenadoria de Segurança Comunitária, órgão da SEJUSP anteriormente responsável pela criação, coordenação e acompanhamento dos CONSEG, e deixava a cargo da FEASP a tarefa de estabelecer e implementar as diretrizes, regulamento e atos normativos relativos aos conselhos. A FEASP passa a ser, por força de lei, a representante dos conselhos comunitários de segurança, com poderes, inclusive, para regular a criação e extinção de novos colegiados.

Portanto, em termos de desenhos institucionais, existem pelo menos dois momentos⁴¹. Um primeiro, anterior a 2012, período de maior protagonismo e tutela do governo estadual. E um segundo momento caracterizado pela transferência da tutela para a FEASP. A federação configura uma associação civil, de direito privado, cuja constituição jurídica data de 2005. Não foram encontradas, no entanto, maiores referências documentais sobre a instituição⁴². Independentemente da maior ou menor vinculação ao poder público, os conselhos comunitários amapaenses são constituídos como associações civis, como pessoas jurídicas de direito privado.

⁴⁰ Cabe frisar que as buscas por legislações e relatos de funcionamento dos conselhos amapaenses, encontraram evidências da existência de conselhos comunitários de segurança anteriores a 2005. Foi encontrado, por exemplo, o registro de um Conselho Comunitário de Segurança e Cidadania do distrito de Fazendinha, em Macapá. Este configurava uma associação civil, de direito privado e com CNPJ próprio, que teria sido fundada em 2001. Posteriormente, a lei 1.635 de 2012, conferiu ao conselho título de entidade de interesse público.

⁴¹ O período anterior a 2005, poderia ser considerado um terceiro momento, com um registro de atuação e funcionamento diferente dos conselhos comunitários. No entanto, há pouca evidência empírica (documental ou bibliográfica) que possibilite caracterizar esse período.

⁴² Além da FEASP, foram encontradas referências a uma “Liga dos Conselhos Comunitários de Segurança” ou “Liga CONSEG”, com registros de criação da pessoa jurídica datando de 2011. A lei 1.634/2012 conferiu à instituição o título de instituição de interesse público. Nenhum dado adicional foi encontrado.

Contextualizado o histórico de criação dos conselhos comunitários de segurança, as descrições apresentadas a partir daqui se referem à última legislação encontrada, isto é, a lei 1.632, de março de 2012. O Art. 3 desta mesma lei aponta a finalidade dos conselhos fazendo alusão à articulação de diferentes atores da sociedade para discutir as questões de segurança pública (uma perspectiva de ampliação da participação); e ao papel dos conselhos no planejamento de políticas públicas de segurança, sobretudo em ações preventivas. Já no Art. 2 surgem referências à “filosofia de segurança comunitária” e às diretrizes da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/MJ).

Não há nenhuma alusão à natureza dos conselhos (se consultivo, deliberativo, etc.), mas expressões como “assessorar o Poder Público” e “cooperar para a elaboração de políticas” dão um tom consultivo à prescrição que os define. Adicionalmente, observando as atribuições do conselho pode-se inferir também um caráter propositivo (“formular estratégias”) e fiscalizador – “controlar a evolução da política estadual de segurança” ou “acompanhar e avaliar os serviços de segurança pública e privada”.

Amazonas

No estado do Amazonas, a Resolução N°. 001/1994, da Secretaria de Justiça de Segurança Pública e Cidadania (SEJUSC), instituiu conselhos comunitários de segurança. Neste ano, o estado era governado por Gilberto Matoso, do PMDB. Como prerrogativa para a publicação da resolução, destacava-se a necessidade de “estabelecer uma parceria ordeira, pacífica e construtiva entre Polícia e Comunidade”. Apontava-se ainda a necessidade de mobilizar a população por meio de campanhas educativas, e que a organização das comunidades em conselhos comunitários de segurança serviria para que estas pudessem “se fazer representar e reivindicar, legal e legitimamente seus pleitos”.

O processo de formação dos conselhos era basicamente tutelado pela SEJUSC que, segundo a resolução, elaborava e encaminhava às comunidades uma “Cartilha de Orientação”, além de ficar responsável por divulgar e dirigir as eleições, receber e processar as atas das reuniões.

Posteriormente, no governo de Amazonino Mendes (PDT), o Decreto N°. 17.475, de outubro de 1996, criou o Conselho Comunitário de Segurança⁴³, cujo alcance de atuação era “a área de cada bairro do território municipal” de Manaus. A normativa previa que esse conselho seria presidido pelo secretário de segurança pública, sendo também integrado pelo delegado geral da Polícia Civil, pelo comandante geral da Polícia Militar, um membro do Ministério Público, um representante da Prefeitura de Manaus, e pela sociedade civil. Neste último caso, estavam previstos um representante do empresariado do Amazonas e um representante de cada um dos 56 bairros de Manaus. No Decreto N°. 17.856, de maio de 1997, que aprovou um novo regimento interno da Secretaria de Estado da Segurança Pública, esse colegiado apareceu como Conselho Comunitário de Segurança da Capital (CONSEG)⁴⁴, um dos órgãos colegiados da estrutura da secretaria.

A Lei delegada N°. 079, de 18 de maio de 2007, tinha como objeto a Secretaria de Segurança Pública (SSP), tratando de suas finalidades, competências e estrutura organizacional. Em 2007 o Amazonas era governado por Carlos Eduardo de Sousa Braga (do PMDB). Nesta normativa, os Conselhos Interativos Comunitários de Segurança Pública (CONSEG) eram previstos como parte da estrutura organizacional da secretaria, como um de seus órgãos colegiados. Esta lei apenas citou tais conselhos, explicitando que suas composições, atribuições e funcionamento seriam regulamentados por meio de atos específicos.

Depois da lei de 2007, não foram encontradas novas normativas em relação aos conselhos interativos ou CONSEG até o Decreto N°. 31.754/2011. Este decreto instituiu o Programa Ronda no Bairro, baseado numa “filosofia e estratégia de Polícia Comunitária” e que tinha como um de seus objetivos:

V - O incentivo e a promoção da interação comunitária, por intermédio dos Conselhos Interativos Comunitários de Segurança, identificando problemas, dificuldades, mazelas de ordem pública, e as necessidades de políticas sociais e preventivas, como o estabelecimento de prioridades de solução

⁴³ O Decreto N°. 18.093/1997 aprovou o regimento interno do conselho comunitário de segurança.

⁴⁴ Nas consultas realizadas aos estados, esse conselho apareceu denominado “Conselhão”, em contraposição aos conselhinhos, que representavam colegiados descentralizados em outros momentos e modelos de participação.

Cerca de dois anos depois, o Decreto N°. 34.181/2013 tratou da ampliação e aperfeiçoamento do Programa Ronda no Bairro. Este definiu “Áreas Integradas de Segurança Cidadã” (AISC), que passaram a ser a área de atuação dos conselhos interativos (CONSEG), ferramentas da gestão participativa da política de policiamento.

O regimento interno dos CONSEG foi aprovado no Decreto N°. 33.549/2013. Os conselhos interativos do Amazonas são instituídos pelo poder público, sem personalidade jurídica definida, e com o objetivo de “cooperar na identificação, recomendação e priorização de problemas e soluções relacionadas à segurança pública”. Há certa ambiguidade no texto do decreto, no que tange ao caráter ou natureza do conselho, na medida em que no mesmo parágrafo os conselhos são definidos como “colegiado meramente consultivo (...) com função fiscalizadora, consultiva e deliberativa”.

Cabe finalmente ressaltar que entre 1997, ano de aprovação do regimento do Conselho Comunitário de Segurança da Capital (CONSEG), e 2007, quando apareceu na lei delegada a referência aos Conselhos Interativos Comunitários de Segurança Pública, foram encontradas algumas referências a um Conselho Interativo Comunitário de Segurança cuja sigla era CICSP. Como exemplo, a Lei N°. 3.023/2005 deu o título de utilidade pública ao chamado Conselho Interativo Comunitário de Segurança da Zona Leste de Manaus (CICSP/Zona Leste). Este colegiado, fundado em 2002, correspondia a uma associação civil, de direito privado, com pessoa jurídica definida.

Pará

No estado do Pará não foram encontradas quaisquer normativas ou regulamentações que indicassem a existência de uma política estadual de incentivo e criação de conselhos comunitários. No entanto, o fato destas evidências não terem sido encontradas não quer dizer necessariamente que estes colegiados não existam. Pelo contrário, tanto as buscas e consultas realizadas a distância, quanto o trabalho de campo, apresentado na parte três, trouxeram indícios da existência de conselhos comunitários paraenses.

Assim, a ausência de peças e normativas observada na pesquisa documental parece retratar especificidades do próprio contexto histórico e de suas consequências no desenho institucional dos diferentes conselhos localizados. Em suma, para conselhos instituídos como entidades de direito privado, com atuação isolada ou articulados a uma federação, com surgimento motivado ou não pelo poder público, é mais difícil encontrar normativas e peças legislativas. De fato, essas podem simplesmente não existir.

No caso do Pará a evidência documental obtida não possibilita descrever com precisão a organização dos conselhos comunitários. Foram encontradas, entretanto, referências de, pelo menos, dois tipos de colegiados, que parecem ter se sucedido no tempo. Primeiramente, parecem ter surgido no estado os chamados conselhos interativos de segurança e justiça (CISJU). Posteriormente, os colegiados denominados conselhos comunitários de segurança pública (CONSEG) teriam tomado seu lugar. Os CONSEG veem substituindo os CISJU desde 2008. Em Icoaraci, por exemplo, distrito vinculado à Belém, foi fundado em 1996 o primeiro CISJU do estado do Pará⁴⁵. No entanto, acompanhando as mudanças na política governamental de gestão da participação comunitária no campo da segurança, este conselho tornou-se o CONSEG Icoaraci. Isto ocorreu no ano de 2009. Cabe destacar que ainda existem CISJU tradicionais, remanescentes em outras regiões e municípios do estado.

Este processo parece responder a uma política de governo gerenciada pela Diretoria de Prevenção Social da Violência e da Criminalidade (DIPREV). Tal diretoria tem desempenhado papel semelhante ao do Instituto de Segurança Pública, no estado do Rio de Janeiro, ou da coordenadoria dos conselhos comunitários do estado do Paraná. Os três órgãos empreendem esforços na promoção, implantação e consolidação dos CONSEG no Pará⁴⁶.

Para tornar o contexto ainda mais complexo, cabe destacar a existência das federações de conselhos comunitários de segurança. Em 2006, foi criada a Federação dos Conselhos Interativos de Segurança e Justiça do Pará (FECISJU). A entidade tinha o objetivo de incentivar a criação de novos conselhos comunitários, e de fortalecer a atuação dos CISJU já existentes no estado. Já em 2010, no contexto das

⁴⁵A lei nº 7980/1999 reconheceu o CISJU Icoaraci como de utilidade pública para o estado do Pará.

⁴⁶Mais detalhes podem ser encontrados no estudo de caso sobre o estado do Pará.

mudanças na política de segurança, uma nova federação foi criada – a Federação Estadual dos Conselhos Comunitários de Segurança e Cidadania (FECONSEG/PA).

Nesse contexto, há pouca evidência documental sobre os conselhos comunitários no Pará. Porém, o que foi obtido sugere a existência de dois modelos de tutela. Um modelo estatal que, no limite, remete a uma dependência do governo; e outro intermediado pela federação.

Rondônia

No estado de Rondônia, o Decreto Nº. 17.052, de 27 de agosto de 2012, dispôs sobre a criação dos conselhos comunitários de segurança (CONSEG). O decreto foi promulgado no governo de Confúcio Moura (do PMDB), e assume como prerrogativa que a participação da sociedade, em cooperação com as agências da segurança pública, pode contribuir com a manutenção da segurança pública.

Os conselhos são vistos como entidades de “apoio às Polícias Estaduais nas relações com a comunidade, visando à solução integrada dos problemas de segurança pública”. Além disso, destaca-se, como finalidade principal, a sua capacidade de congrega lideranças comunitárias e autoridades policiais locais, constituindo-se como um “canal privilegiado” de ligação entre a sociedade e a Secretaria de Segurança, Defesa e Cidadania.

O Decreto Nº. 17.053, de 27 de agosto de 2012, regulamenta a criação dos conselhos. O decreto estipula que a responsabilidade de promover a criação de novos colegiados é das forças policiais. Segundo o Art. 5, nas localidades onde não existe um conselho (ou este está inativo), cabe ao delegado de polícia e ao comandante local da Polícia Militar fomentar sua criação (ou reativação), identificando lideranças e convidando-as a instalar os colegiados.

Além disso, há a previsão de uma Comissão Coordenadora dos Assuntos dos Conselhos Comunitários de Segurança. Esta é responsável por coordenar, acompanhar e avaliar as atividades dos conselhos. Também é quem expede uma Carta Constitutiva sem a qual os conselhos não são considerados efetivamente criados. Ademais, o presidente dessa comissão é automaticamente o representante do coletivo

de conselhos. Existe, portanto, uma política de governo de incentivo e monitoramento da implantação dos conselhos comunitários de segurança em Rondônia.

Os conselhos têm certa autonomia para definir seu funcionamento. Eles devem, por exemplo, aprovar um regimento interno ou estatuto próprio. Porém, os decretos afirmam que os estatutos devem ser confeccionados com base no regulamento que consta no Decreto N°. 17.053/2012, mesmo podendo considerar particularidades locais.

A partir dos estatutos de alguns dos CONSEG (como o do Setor 16 Porto Velho) verifica-se que estes colegiados são constituídos como entidades civis de direito privado e com personalidade jurídica definida. São, entretanto, “vinculados por adesão” à comissão coordenadora e, por conseguinte, à secretaria de segurança.

O Art. 17 do Decreto N°. 17.053/2012 prevê que os conselhos podem organizar, de acordo com suas próprias necessidades operativas, “núcleos de ação local”. Estes permitiriam representar interesses específicos de certos bairros, distritos ou zonas.

Roraima

No estado de Roraima, as pesquisas em diário oficial e portais eletrônicos de busca encontram evidências da existência de Conselhos Comunitários de Defesa Social (CCDS). No ano de 2001, foram observados editais de convocação para a fundação destes conselhos em bairros como: União, Operário, Jardim Primavera, Santa Tereza, entre outros. Os convites publicados no diário oficial eram endereçados a todos os moradores dos bairros, e realizados por pessoas físicas e por instituições locais (ou comunitárias), como o Clube de Mães do Bairro Operário ou a Associação de Jovens do Bairro Jardim Primavera. Os convites divulgavam ainda a pauta da assembleia, que incluía sempre: a) escolha da diretoria; b) escolha do conselho fiscal e; c) Aprovação do estatuto.

Foi também encontrado um edital de convocação de 2003, realizado pelo presidente do conselho do bairro Alvorada, convidando para uma assembleia geral ordinária. Adicionalmente, foi observado um CCDS de Caçari, bairro de Boa Vista, como uma entidade de direito privado e personalidade jurídica definida. O conselho

foi criado em 2004. Embora essas evidências tenham sido observadas, nenhuma legislação dos conselhos comunitários de defesa social foi encontrada.

Anos mais tarde, o Decreto N°. 8.202-E, de 9 de agosto de 2007, dispôs sobre a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEG), e também sobre a implantação, nos órgãos da segurança pública, da “filosofia de polícia comunitária”. A necessidade de participação da sociedade e do cidadão, bem como a necessidade da criação de instrumentos de mobilização comunitária foram algumas das principais prerrogativas que justificavam a promulgação do decreto. Em 2007, o governador de Roraima era Ottomar de Sousa Pinto, do PSDB.

Assim como o verificado em outros estados, os conselhos eram vistos como entidades de apoio, servindo de instrumento de aproximação e facilitação das relações entre as polícias estaduais e a comunidade/sociedade. Por sua vez, essa interlocução é encarada como uma maneira eficaz e participativa de identificar problemas e uma metodologia para orientar e propor soluções no campo da segurança. Nessa linha, as finalidades colocadas nos documentos seguem esse eixo de congregação de lideranças comunitárias e autoridades policiais locais. Fala-se em propor aos policiais a definição de prioridades, propor medidas às autoridades competentes, estabelecer procedimentos de coleta sistemática de informações sobre os problemas de segurança na circunscrição dos conselhos, em articular a comunidade para solução de problemas etc.

A Portaria SESP N°. 051/2007 aprovou a regulamentação dos conselhos comunitários em Roraima. Nela, é possível verificar que está prevista a existência de uma Comissão Coordenadora dos Assuntos dos Conselhos Comunitários de Segurança, órgão da secretaria de segurança pública que fica incumbido do processo de coordenação, acompanhamento, monitoramento e avaliação daquilo que os conselhos realizam. Esta é a instância que reconhece formalmente os conselhos, sendo a responsável pela emissão da chamada Carta Constitutiva, também encontrada em muitos estados. Quando esta carta existe, o conselho é tido por formalmente criado. Assim, os CONSEG são institucionalmente vinculados ao gabinete da secretaria de segurança, por intermédio dessa comissão coordenadora, que também é a entidade que representa os conselhos como um todo.

Tocantins

No estado do Tocantins, o Decreto Nº. 3.170, de 8 de outubro de 2007, dispôs sobre a criação dos chamados Conselhos Comunitários de Segurança e Defesa Social (CONSEG). Contudo, há evidências de que a experiência de participação social via conselhos comunitários de segurança neste estado é mais antiga, embora menos sistematizada.

Por meio do Diário Oficial, por exemplo, o Edital Nº. 01/2012 convocou uma assembleia ordinária no âmbito do Conselho Comunitário de Segurança do Jardim Aurenny III (chamado CONSEGA III). A pauta da assembleia foi a prestação de contas referente ao mandato da diretoria, e a designação de uma nova diretoria administrativa, por um período de seis meses⁴⁷. Esse edital trouxe informações sobre o estatuto deste conselho, a partir do qual se sabe, por exemplo, que o CONSEGA III foi fundado em 2002, como entidade civil de direito privado. O conselho possui personalidade jurídica própria, além de inscrição no CNPJ desde 2007. Além disso, seu estatuto social prevê a existência de sócios fundadores, participantes, contribuintes e titulares.

No Diário Oficial também foram encontrados registros de atividade de outros conselhos. Em janeiro de 2006 foi lançado um edital de convocação da comunidade para uma assembleia em que ocorreria a eleição e posse do Conselho Comunitário de Segurança do Jardim Santa Bárbara (CONSABA). Já em 26 de novembro de 2008, outro edital foi lançado no âmbito do Conselho Provisório de Segurança, da Célula Comunitária de Segurança Pública da Área Sul e Sudeste (CCSP). O edital convocou uma assembleia para realização de eleições da diretoria executiva (nomeada como conselho) e do conselho fiscal. A CCSP é uma entidade civil associativa fundada em 2008, que se coloca, segundo extrato do estatuto disposto no diário oficial, como uma entidade de apoio às polícias civil e militar, sendo composta por lideranças comunitárias.

O conselho mais antigo registrado teve como data de fundação o ano de 1998. Isso foi verificado com base em informações disponíveis na Lei municipal Nº. 2687/2013, do município de Araguaína. Esta declarou de utilidade pública o conselho comunitário de segurança pública e defesa social (CONSEG - Célula Nordeste). A lei

⁴⁷ Caso não fosse eleita uma nova direção, segundo o estatuto, o colegiado poderia ser dissolvido.

informa que o conselho é uma entidade de direito privado, com pessoa jurídica definida.

O já citado Decreto Nº. 3.170/2007, documento de criação dos CONSEG, foi uma peça enxuta, com apenas três artigos e nenhuma declaração de finalidades ou prerrogativas para sua promulgação. O decreto simplesmente autorizava a então Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP) a promover a criação dos colegiados. A publicação do decreto ocorreu no governo Marcelo Miranda, do PMDB.

Os conselhos foram regulamentados em duas portarias. A Portaria Nº. 1.078/2008 aprovou o regulamento, enquanto a Portaria Nº. 169/2009 alterou essa primeira normativa. Tomando como base a última peça disponível, observou-se que os conselhos comunitários do Tocantins têm como finalidade, basicamente, “colaborar na solução dos problemas relacionados com a segurança da população”. Além disso, fala-se sobre “propiciar bom relacionamento e cooperação mútua entre entidades, lideranças locais e demais membros da comunidade”, sobre a promoção de eventos (palestras, campanhas) que estimulem uma “cultura de paz”, sobre o planejamento de ações comunitárias e também sobre auxiliar as instituições policiais “na implementação da filosofia da polícia comunitária”.

As portarias preveem que os CONSEG devem atuar sob a orientação da chamada Diretoria de Polícia Comunitária da SSP. Essa diretoria organiza a criação dos conselhos, ministra uma palestra para possíveis lideranças locais interessadas, analisa a “qualificação” dos membros indicados para compor os conselhos, verificando, inclusive, antecedentes criminais, e institui um ato de posse e entrega de certificados. Um evento de caráter cívico, no qual se prevê, idealmente, a presença do secretário de segurança.

II.2.3. Região Nordeste

Alagoas

Em Alagoas, a Portaria Nº. 181/GS, de 9 de outubro de 2008, instituiu uma comissão cujo intuito era a elaboração de um projeto para criação de conselhos

comunitários de defesa social. A portaria ressaltava a necessidade de que fossem instituídos “instrumentos adequados à participação da coletividade”, e destacava que o estado era o único naquele momento a não contar com uma política “bem delineada e doutrinada” de participação via conselhos comunitários de segurança.

Cerca de um ano mais tarde, em novembro de 2009, um despacho do secretário de estado de defesa social endereçou à Casa Civil um parecer onde defendia e requisitava a criação dos conselhos comunitários de defesa social (CCDS). Os conselhos eram definidos como “um instrumento de fortalecimento da democracia”, e um instrumento de consulta aos moradores, apresentados como “grandes conhecedores dos problemas de seus bairros e atores fundamentais na elaboração, consulta e busca das soluções para estes problemas”. O secretário reafirmava que Alagoas era o único estado que não desenvolvera a “filosofia dos conselhos comunitários de segurança” e apontava que a inexistência dos conselhos poderia acarretar perda de investimentos previstos pelo PRONASCI, justamente para estruturação destes colegiados.

Finalmente, no ano de 2010⁴⁸, o Decreto Nº. 4.805, de 24 de fevereiro, autorizou a Secretaria de Estado da Defesa Social (SEDS) a estimular a criação de conselhos comunitários de defesa social (CCDS). Entre as prerrogativas utilizadas na promulgação do decreto destacava-se a implementação de políticas públicas integradas e compatíveis com as peculiaridades locais e das comunidades; a importância do controle social e da participação comunitária; e necessidade de se instituir instrumentos adequados de participação coletiva. A publicação do decreto de criação deu-se no governo Teotônio Vilela Filho, do PSDB.

Mais recentemente, um novo decreto (Nº 21.454, de 26 de julho de 2012) dispôs novamente sobre a criação dos CCDS. Este apresentava algumas modificações em relação ao texto de criação original, de 2009 (também o de 2011). Este revogou as disposições dos decretos anteriores, e foi, portanto, o documento utilizado para as descrições apresentadas a seguir. Cabe ainda ressaltar que não foram encontrados documentos contendo regimentos ou a regulamentação dos conselhos comunitários

⁴⁸ Um novo decreto estimulando a criação dos conselhos (Decreto Nº. 10.812) foi promulgado em março de 2011. O conteúdo dos decretos é basicamente o mesmo.

alagoanos⁴⁹. Felizmente, o próprio decreto de criação traz informações relevantes sobre o desenho institucional e as prescrições de funcionamento dos conselhos.

No decreto de criação, os CCDS tinham como finalidade “colaborar no equacionamento e solução dos problemas relacionados com a segurança da comunidade”, tendo como área de atuação as chamadas Bases Comunitárias de Segurança. Os conselhos têm natureza consultiva e deliberativa, e o decreto faz questão de ressaltar que este caráter de atuação se refere apenas ao “peculiar interesse da comunidade representada”.

Os CCDS são criados, portanto, como instituições vinculadas ao poder público, estando ligados institucionalmente à Secretaria de Estado da Defesa Social. Estes devem seguir diretrizes e normativas da Gerência de Articulação Comunitária⁵⁰. O decreto prevê ainda, em seu Art. 6, que todos os CCDS devem se reunir em um Fórum dos Conselhos, com periodicidade trimestral, a ser realizado com representantes convidados dos governos estadual ou municipal, selecionados conforme as demandas identificadas pelo trabalho dos conselhos.

Art. 7º Compete à Gerência de Articulação Comunitária da Secretaria de Estado da Defesa Social promover, coordenar e assessorar a criação, o planejamento e o funcionamento dos Conselhos Comunitários de Defesa Social, além da organização do Fórum trimestralmente.

A Gerência de Articulação Comunitária é também quem chancela a criação dos conselhos comunitários. Deste modo, um CCDS é considerado criado, como aponta o Art. 3 do Decreto 21.454/2012, apenas depois da assinatura de um “Termo de Posse”, numa solenidade organizada pela SEDS.

Bahia

No estado da Bahia, os conselhos comunitários assumem diferentes desenhos institucionais e configurações. Uma distinção importante tem a ver com seu tipo

⁴⁹ A Portaria 115/GS, de 2010, em seu Art. 4, instituiu um grupo de trabalho cujo intuito era propor um modelo de regulamento para os CCDS. Mais recentemente, o Art. 4º do Decreto 21.454 estipulou que os CCDS seriam regulamentados por meio de resolução da SEDS, que definiria seu regimento interno.

⁵⁰ No decreto de criação original, de 2009, os conselhos ficavam a cargo da “Gerência do Núcleo de Polícia Comunitária” da Secretaria de Estado da Defesa Social.

jurídico, de modo que existem registros (legislativos e em outras fontes) tanto de conselhos comunitários vinculados ao poder público, como de conselhos constituídos como entidades de direito privado, na forma de associações civis. Outra distinção tem a ver com o nível de autonomia que os conselhos exibem em relação ao governo ou à Federação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública.

Na Lei Nº. 3.497, de 8 de junho de 1976, que tratava de uma reestruturação organizacional da Secretaria da Segurança Pública, aparece um Conselho Comunitário de Segurança Pública (com a sigla COSEP). Ele aparece como um órgão colegiado da secretaria, com mesmo status de outros conselhos como o Conselho Superior de Polícia (CONSUPOL) e o Conselho Estadual de Trânsito (CETTRAN). O CONSEP é citado ainda como parte da estrutura do Departamento de Prevenção Criminal.

Nas cerca de cinquenta páginas da peça legislativa aparecem apenas algumas poucas linhas que se referem especificamente a este conselho. Assim, o Art. 42 da 3.497/1976 traz a finalidade do CONSEP, que seria: “promover a integração da comunidade nos estudos dos problemas de segurança pública”. Também lhe atribuía quatro competências, relacionadas basicamente à participação e apoio em campanhas educativas, ações cívicas e sociais, e atividades voltadas à prevenção e assistência em dimensões como trânsito, delinquência e segurança de crianças, adolescentes e jovens. Composição, estrutura e funcionamento seriam regulamentados *a posteriori*, uma expectativa que nunca chegou a ser efetivada. De fato, dado o vácuo constatado nos anos seguintes, este parece ter sido o único esforço legislativo concreto do governo estadual.

Na prática os conselhos comunitários que foram historicamente criados consistiram em associações civis, organizações sociais de direito privado. Os primeiros conselhos baianos foram chamados Conselhos Comunitários Sociais e de Segurança (CCSS), sendo definidos como parte do Projeto Polícia Cidadã (PPCid), como ferramenta de intermediação entre polícia e comunidade nas Companhias Independentes (CIPM), criadas em 1998. Um exemplo é o Conselho Comunitário Social e de Segurança do Rio Vermelho e Ondina, criado nesse mesmo ano⁵¹. A PM

⁵¹ Maiores detalhes constam no estudo de caso, realizado especificamente sobre a Bahia.

promoveu a instalação de diversos destes conselhos no final dos anos 1990 e início dos anos 2000.

Em paralelo à iniciativa governamental, foram criados conselhos comunitários de segurança (CONSEG), em meados dos anos 2000, inspirados e articulados em torno de uma federação de conselhos – a Federação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública do Estado da Bahia (FECONSEG-BA), fundada no ano 2000.

Assim, diversos conselhos comunitários baianos ao invés de uma coordenação do governo estadual, se filiam (num prazo máximo de trinta dias após sua criação) e seguem orientações da FECONSEG. Tal filiação, bem como o reconhecimento da liderança da federação, é incorporada aos estatutos dos conselhos. Mesmo este estatuto segue um modelo fornecido pela federação.⁵²

Mais recentemente, na linha dos conselhos “tradicionais”, fomentados pela atuação do poder público⁵³, é possível incorporar à narrativa o Programa Pacto pela Vida⁵⁴. Como parte desse programa foram criadas as chamadas Bases Comunitárias de Segurança (BCS)⁵⁵, unidades de policiamento comunitário, no âmbito das quais ocorreu, como se pode inferir, certo resgate da relação dos conselhos comunitários e a polícia, com policiais empenhados no reestabelecimento de contatos e incentivo à criação e à revitalização dos conselhos comunitários de segurança.

Nas breves considerações sobre o desenho institucional dos conselhos comunitários baianos, tomou-se, por um lado, o estatuto do Conselho Comunitário Social e de Segurança do Rio Vermelho e Ondina e, por outro lado, dois documentos relacionados à federação – o material institucional presente na página eletrônica da FECONSEG e o estatuto do Conselho Comunitário de Segurança do município de Quixabeira (CONSEPUQ).

O Conselho Comunitário Social e de Segurança do Rio Vermelho e Ondina é uma entidade de direito privado, com personalidade jurídica própria. Sua finalidade principal é servir de canal entre as polícias (militar e civil), os moradores e frequentadores dos dois bairros e outros órgãos e instituições públicas e privadas,

⁵²Ver página eletrônica da FECONSEG-BA (www.feconseg-ba.com/Conseg.html).

⁵³ Pela Polícia Militar, no caso baiano.

⁵⁴ Lei N.º 12.357, de 26 de setembro de 2011. Lançado em 2011, o Pacto pela Vida constitui um programa intersetorial cuja finalidade é a redução da criminalidade violenta no estado, sobretudo no que tange aos crimes letais intencionais.

⁵⁵ Portaria N.º 106 – CG de 2012

com as quais seja possível estabelecer parcerias em prol da “preservação da ordem pública, de busca da paz social e do desenvolvimento social”.

Existe um vínculo de funcionamento relacionado às forças policiais. A sede do conselho está situada junto às instalações da 12ª. CIPM. Além disso, o comandante da 12ª. CIPM e o delegado titular da 7ª. delegacia de Polícia Civil são definidos como membros natos.

O CONSEPUQ, assim como os demais conselhos baianos, também configura uma entidade de direito privado e pessoa jurídica própria. A regularização do CNPJ é necessária para a filiação na FECONSEG. O conselho também possui como finalidade ser um canal, mas a referência às polícias é substituída pelo Sistema de Segurança Pública e de Defesa Social, que é mais amplo. Além disso, há um parágrafo único que coloca mais explicitamente o papel autoimputado de coordenador da “participação da comunidade local e segmentos organizados da sociedade nas atividades de Segurança Pública”. Como Quixabeira é um município pequeno, com menos de dez mil habitantes, o conselho apresenta como jurisdição (área de atuação) todo território municipal.

É interessante notar que os textos de ambos os estatutos são muito semelhantes entre si, inclusive em termos de suas atribuições e competências. As principais discrepâncias notadas se deram num eixo de maior autonomia ou articulação em relação às forças policiais e à federação. Por um lado, o conselho de Rio Vermelho e Ondina são mais articulados à polícia e não respondem, pelo menos em seu estatuto, às orientações da FECONSEG. Sua sede é uma Companhia Independente da Polícia Militar (CIPM), sua finalidade cita as polícias e a diretoria traz como membros natos os representantes locais das forças policiais.

Por outro lado, o conselho de Quixabeira (CONSEPUQ) traz como sua primeira atribuição a necessidade de se filiar à FECONSEG. Também no Art. 3, sobre as atribuições, o conselho se compromete a seguir determinações e orientações desta federação, e se sujeitar às devidas sanções e penalidades, caso tais determinações sejam infringidas. Além disso, qualquer articulação externa, fora da área de abrangência de seu município, deve ser realizada por intermédio da federação. O estatuto não faz menção a membros natos, nem traz membros das forças policiais

em sua diretoria. De fato, os policiais aparecem basicamente como objetos ou alvo das intervenções, nos tópicos relacionados às atribuições do conselho.

Ceará

No estado do Ceará, o Decreto Nº. 25.293, de 13 de novembro de 1998, criou os conselhos comunitários de defesa social (CCDS). O decreto foi publicado no período do mandato de Tasso Jereissati, do PSDB. Os conselhos foram criados no âmbito da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), ficando a cargo da Diretoria da Cidadania, órgão da SSPDS. A coordenadoria, por sua vez, era a responsável pela formação, coordenação e monitoramento dos colegiados. A SSPDS também está, segundo o decreto, incumbida da tarefa de dispor sobre a regulamentação e normativas de funcionamento dos conselhos. Contudo, tal normativa não foi encontrada pelas consultas realizadas. Também não foi encontrado um estatuto, embora a pesquisa tenha apontado evidência de que ele existe. Em seu decreto de criação, os CCDS são colocados como instrumento para “incrementar a colaboração entre a comunidade e os órgãos da Segurança Pública”, um instrumento adequado à participação da coletividade.

Embora tenham sido criados por decreto governamental e recebam acompanhamento da Diretoria da Cidadania, os CCDS são constituídos como entidades civis, de direito privado e personalidade jurídica de direito próprio.

Maranhão

No estado do Maranhão, a Portaria SESEC Nº. 628, publicada em 28 de outubro de 2008, criou o Conselho de Segurança Cidadã, no âmbito da Secretaria de Estado da Segurança Cidadã. A iniciativa visava aproveitar os recursos do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) direcionados ao estado, sendo criada em caráter experimental por um período inicial de doze meses⁵⁶. Neste ano, o governo do estado estava a cargo de Jackson Lago, do PDT.

O Conselho de Segurança Cidadã constituía um órgão intersetorial (previa a articulação de diversas políticas públicas) e multiescalar, abrangendo em seu

⁵⁶ Após este período a proposta era que a portaria desse lugar a uma lei ordinária estadual.

planejamento todo território do estado – municípios, bairros ou grupos de bairros, áreas urbanas e rurais. Para tanto, a portaria previa a instalação de núcleos de Conselho de Segurança Cidadã. Estes núcleos eram definidos como:

(...) órgãos deliberativos, normativos e informativos, no âmbito de sua competência e compostos paritariamente por representantes do poder público e representantes da sociedade civil, tendo como objetivos o estabelecimento, o acompanhamento, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse da segurança cidadã.

Tais núcleos eram entidades autônomas, com coordenação exercida por um conselheiro escolhido pelos pares, e definições de funcionamento estabelecidas pelo próprio colegiado. Por fim, cada núcleo era batizado por uma denominação que conjugava “Conselho de Segurança Cidadã” (CSC), mais uma identificação de sua área de atuação ou de sua circunscrição, por exemplo. Em suma, esse modelo era muito similar a outros modelos inspirados pelos governos presentes em outros estados, nos quais existe uma instância centralizadora que cuida da gestão (planejamento, coordenação, organização e avaliação) de unidades participativas capilarizadas nos territórios. Nesse momento, entretanto, os conselhos eram concebidos como entidades vinculadas ao poder público⁵⁷.

Num segundo momento institucional, agora sob o governo de Roseana Sarney (PMDB), e da Secretaria de Segurança Pública (SSP), foi instituída uma nova portaria. Assim, a Portaria SSP N°. 001, de 15 de março de 2010, autorizou a chamada Secretaria Adjunta de Modernização Institucional (SAMI) a estimular a criação dos conselhos comunitários de segurança (CONSEG). Como prerrogativas para sua promulgação, o documento expressava a relevância dada ao “controle social” e à “participação comunitária”, também da cooperação entre comunidade e órgãos de segurança pública. Esses novos conselhos, eram constituídos como entidades de direito privado, com pessoa jurídica própria. Eles foram concebidos como colegiados com natureza consultiva e deliberativa, e composição tripartite.

No que tange à autonomia em relação ao governo, o terceiro inciso do Art. 1 da Portaria 001/2010 dispunha que a elaboração dos respectivos estatutos competia aos próprios CONSEG. Contudo, a Portaria SSP N°. 447/2011 designou servidores

⁵⁷ Existiam conselhos comunitários anteriores à Portaria N°. 628/2008. Muitos dos quais constituídos com associações civis e pessoa jurídica constituída.

para compor um grupo de trabalho que seria responsável pela “elaboração de normas e diretrizes para criação, regulamentação e funcionamento do Conselho Comunitário de Segurança (CONSEG)”. Não foram encontradas, entretanto, quaisquer normativas dispondo sobre essa regulamentação.

Além disso, a Portaria SSP N°. 76/2011 tratou das atribuições de uma Coordenadoria Estadual de Polícia Comunitária, com funções de “participar do processo de coordenação, implantação, acompanhamento e avaliação” dos CONSEG. Assim, os conselhos eram vistos claramente como um instrumento de policiamento comunitário e apoio às atividades das polícias estaduais.

Muito recentemente, no governo de Flávio Dino (do PCdoB), os conselhos comunitários passam por uma nova reestruturação, passando a serem chamados Conselhos Comunitários de Defesa Social (CCDS). Não foi encontrada nenhuma nova legislação sobre esse novo momento.

Paraíba

Nas consultas realizadas não foram localizadas normativas estaduais regulamentando a criação ou atuação dos conselhos comunitários de segurança. Foram obtidos um mapa e um organograma (sem data de referência) que apontavam a existência de seis conselhos comunitários. Dois conselhos existiriam na 1ª Região Integrada de Segurança Pública e Defesa Social (1ª REISP), de João Pessoa⁵⁸. Mais especificamente nos bairros de Mangabeira e Manaíra. Outros quatro existiriam na 2ª REISP, que recebe o nome do município de Campina Grande, no interior do estado.

Foi encontrada a ata de posse do Conselho Comunitário de Segurança de Mangabeira (CONSEMA), bairro de João Pessoa. O evento ocorreu em novembro de 2009. Entre as poucas informações disponíveis, foi possível observar que além de representantes da sociedade civil, que assumiram cargos na diretoria e comissões, o comandante do 5º BPM-PB⁵⁹ e o delegado da 9ª DD, tinham status de membros efetivos. Foram encontrados registros do conselho de Mangabeira no CNPJ. Há, portanto, indícios de que os conselhos paraibanos se constituem como associações civis, de direito privado.

⁵⁸ Também foram encontradas referências a um terceiro conselho em João Pessoa, no bairro dos bancários, criado em 2009.

⁵⁹ É interessante notar que o comandante PM foi representado por uma oficial de polícia que era responsável pelo comando da Patrulha Escolar.

Recentemente, a política de incentivo e articulação da participação social via conselhos de segurança pública parece ter sido impulsionada como parte da política de policiamento comunitário vinculada às Unidades de Polícia Solidária (UPS). No final de 2012, a Polícia Militar da Paraíba (PMPB) se preparava para a instalação de novos conselhos, articulando-se com líderes comunitários⁶⁰. A iniciativa estava sob a responsabilidade da Coordenadoria de Integração Comunitária e Direitos Humanos da PMPB. Em 2013, a estruturação da experiência dos conselhos ainda estava em andamento. Em março deste ano, representantes das polícias militar e civil se reuniram a representantes da sociedade civil para discutir a criação de um modelo padronizado de estatuto⁶¹ para os conselhos. Os conselhos existentes tinham estatutos próprios e distintos entre si. Já em maio de 2013, ocorreu um curso de promotor de polícia comunitária, para agentes que atuavam nas UPS. As disciplinas Mobilização Social e Estruturação dos Conselhos Comunitários mostravam a associação entre as políticas de participação social e segurança pública⁶².

Pernambuco

O Decreto Nº. 21.478, de 11 de junho de 1999, instituiu o chamado Sistema de Coordenação e Apoio dos Conselhos de Defesa Social. Essa peça normativa enxuta, com apenas cinco artigos, foi a única legislação encontrada neste estado.

A promulgação do decreto, publicado no mandato do governador Jarbas Vasconcelos (PMDB), utilizava como prerrogativas o interesse em incrementar a colaboração entre comunidade e órgãos da defesa social, a partir de instrumentos “adequados à participação da coletividade”.

O decreto basicamente colocava todo o protagonismo da participação social via conselhos comunitários de segurança a cargo do governo. O Art. 2 definia que a criação dos “Conselhos Comunitários de Defesa Social” (CCDS), sua constituição, estrutura e demais regulamentações e normativas seriam todas disposições a serem realizadas pela Secretaria de Defesa Social.

⁶⁰ pm.pb.gov.br/noticia7131-pmpb_prepara_instalacao_de_conselhos_comunitarios_de_seguranca.html

⁶¹ pm.pb.gov.br/noticia7854-pm_elabora_estatuto_para_conselhos_comunitarios_de_seguranca.html

⁶² paraiba.pb.gov.br/alunos-do-curso-de-promotor-de-policia-comunitaria-visitam-upss-da-capital/

Adicionalmente, atribuía a uma diretoria da Secretaria de Defesa Social, mais precisamente à Diretoria Executiva de Relações Comunitárias e Sociais (DERCS⁶³), a responsabilidade pela política de fortalecimento das relações entre comunidade e o sistema de defesa social e segurança pública de Pernambuco. Essa diretoria ficou incumbida das atividades relacionadas à formação, coordenação e acompanhamento dos CCDS.

O diário oficial traz materiais de divulgação, como pequenas reportagens, para os anos de 2001 e 2002, que davam notícias da instalação dos conselhos. Foram encontrados ainda, até 2002, registros de gastos e outros atos relacionados aos conselhos. Não foram encontrados, entretanto, regimentos, regulamentos ou estatutos que pudessem oferecer maiores informações sobre estes conselhos.

No ano de 2004, durante o segundo governo de Jarbas Vasconcelos, foi promulgado o Decreto Nº. 20.004, de 6 de agosto. Este decreto criou, diretamente vinculado ao gabinete do governador, um conselho estadual denominado Conselho Estadual da Paz (CEPAZ), e também conselhos por circunscrição, os chamados Conselhos da Paz (CONPAZ). Estes últimos, parecem órgãos colegiados criados com o intuito de articular ações integradas no campo da segurança e defesa social, em conjunto com a comunidade e sociedade civil:

§ 2º Constituirão base para funcionamento dos Conselhos da Paz - CONPAZ, por **Circunscrições Territoriais**, os Delegados Titulares, os Comandantes de Companhias, Pelotão ou Destacamentos e os representantes do Corpo de Bombeiros de cada circunscrição, com o objetivo de participar da **formulação e avaliação das políticas** e ações desenvolvidas pelos órgãos operativos da Secretaria de Defesa Social, visando à diminuição dos índices de criminalidade e violência, além de **estimular a participação da sociedade** a contribuir para a **otimização da base de dados**, análise criminal, como forma preventiva de melhoria da segurança pública naquela Circunscrição.

Piauí

No Piauí, não foi encontrada uma peça normativa que dispusesse especificamente sobre a criação e a regulamentação de conselhos comunitários de

⁶³ Também chamada DIRCS.

segurança. No entanto, as referências aos conselhos comunitários de segurança (CONSEG) aparecem em outras leis e decretos encontrados, aparecendo também nas buscas sobre atividades e funcionamento dos conselhos nos estados, realizadas via Internet.

Como exemplo, a Lei complementar Nº. 052, de 23 de agosto de 2005, criou a Coordenadoria de Polícia Comunitária e Cidadania (CPCC),⁶⁴ dentro da estrutura da Polícia Militar do estado. A CPCC é responsável pela implementação e coordenação das ações de policiamento comunitário no Piauí. Nesta lei os CONSEG aparecem apenas tangencialmente, e não fica clara a relação entre a coordenadoria e os conselhos.

III. divulgar a filosofia da Polícia Comunitária nos órgãos de segurança pública, nas comunidades, nos **Conselhos Comunitários de Segurança – CONSEG**, nos órgãos públicos e organizações não governamentais – ONGs;

VII. promover nas Polícias, nas Comunidades, nos **CONSEG** e ONGs o despertar para a necessidade da adoção de ações voltadas para a redução e controle da violência e da criminalidade;

Outra lei complementar, Nº. 103/2008, instituía bolsas profissionalizantes para coordenadores e instrutores comunitários que prestavam serviços educativos à CPCC. Nesta lei torna-se mais evidente a relação da coordenadoria, na organização e mediação dos trabalhos realizados pelos CONSEG.

II. Bolsa profissionalizante para os coordenadores e instrutores comunitários do Projeto Núcleo Comunitário Social Mirim – PNCSM desenvolvido pelos Conselhos Comunitários de Segurança de Teresina, **vinculados** à CPCC da Polícia Militar do Estado do Piauí;

Art. 9º Os bolsistas da CPCC serão selecionados pela Coordenadoria de Polícia Comunitária e Cidadania e pelos Conselhos Comunitários de Segurança Pública – CONSEG, dentre aqueles que já colaboram voluntariamente com o Projeto Núcleo Comunitário Social Mirim – PNCSM e tenham entre 16 e 25 anos de idade.

Art. 10 A concessão da bolsa profissionalizante da CPCC dependerá de prévia requisição dos Conselhos Comunitários de Segurança de Teresina à CPCC que, analisando sua disponibilidade financeira decidirá pela implantação da bolsa.

⁶⁴ Um ponto interessante a ser destacado é que a lei sugere que o oficial da PM que assumir a coordenadoria (ativo ou inativo) deve ter realizado o curso de “Polícia Comunitária e/ou de Direitos Humanos”.

Foram obtidos ainda documentos relacionados ao Conselho Comunitário de Segurança da Zona Norte (CONSEG-ZN), localizado na capital do Piauí, Teresina. Segundo seu estatuto (aprovado em 2002), o conselho foi constituído como uma entidade civil, de direito privado, com pessoa jurídica definida e título de utilidade pública.

A área de atuação do CONSEG-ZN é a circunscrição do 9º Batalhão da PMPI. Sua finalidade principal consiste na coordenação da participação comunitária junto às agências locais da segurança pública. Participam dos conselhos: a) membros dos conselhos de bairros e conselhos de povoado; b) outras organizações da sociedade civil e; c) representantes de instituições públicas. Na área de segurança, são membros natos, basicamente, o comandante da Polícia Militar na circunscrição e os delegados titulares das delegacias da área, além de representantes do departamento de trânsito do poder municipal, do batalhão de trânsito e o superintendente de desenvolvimento urbano na circunscrição.

É interessante notar que o CONSEG-ZN prevê em seu estatuto a existência de “órgãos auxiliares”, como Núcleos de Segurança Pública (NUSEP), conselhos de bairros (CONSEB) e conselhos de povoados (CONSEP). Os conselhos de bairros e povoados são previstos como organizações civis, com personalidade jurídica definida, estatutos e rotinas de funcionamento próprios. São, entretanto, filiados e estão sob a jurisdição do CONSEG. Já os NUSEP não têm personalidade jurídica própria, e podem ser filiados aos conselhos de bairro ou de povoados.

O estatuto prevê ainda a realização de um Fórum Regional da Zona Norte de Teresina, com a participação dos CONSEB, CONSEP, NUSEP e outras entidades do governo e da sociedade civil. Este fórum tem o intuito de debater questões relacionadas à segurança pública na região.

Rio Grande do Norte

No estado do Rio Grande do Norte, a Portaria SESED Nº. 217/GS, de 30 de setembro de 2013, dispôs sobre a criação e a aprovação do estatuto dos chamados Conselhos Comunitários de Cooperação de Defesa Social (CCCDS). Tal

promulgação tinha como prerrogativa a necessidade da criação de canais adequados à participação da população e sua cooperação com os órgãos da segurança pública.

Os CCCDS têm ainda como objetivos mais gerais: a integração entre agentes do campo da segurança pública e comunidade; a consecução de uma melhora na qualidade do serviço policial prestado nos territórios; mudanças na imagem (das corporações policiais e da própria imagem social das comunidades), e a redução da incidência de crimes e violência.

A portaria publicada no governo de Rosalba Ciarlini Rosado, eleita pelo DEM, não apenas autorizava ou estimulava a criação de conselhos comunitários de segurança, como ocorrera em outros estados, mas criou diretamente quatro conselhos na cidade de Natal (capital do estado) – nas regiões Norte, Sul, Leste e Oeste. Ela previu ainda a ampliação dos CCCDS para outros bairros da capital, assim como para outros municípios.

Segundo o Art. 4, os conselhos são considerados em funcionamento logo após homologação, pela Secretaria da Segurança Pública e da Defesa Social (SESED), do estatuto disposto na própria portaria. Assim, os conselhos comunitários no Rio Grande do Norte, além de serem criados diretamente pelo governo, têm seu estatuto definido via portaria da secretaria de segurança e aprovado pela Coordenadoria de Programas para a Cidadania⁶⁵, órgão responsável pela supervisão dos colegiados. São, portanto, constituídos como entidades vinculadas ao poder público, sem pessoa jurídica constituída.

As eleições dos membros efetivos, por exemplo, são convocadas e organizadas por essa coordenadoria. E os casos não previstos no estatuto são resolvidos no âmbito da Coordenadoria de Programas para a Cidadania, embora “em parceria com a comunidade”.

Sergipe

Não foi encontrada qualquer legislação estadual sobre a criação, promoção ou regulamentação de conselhos comunitários de segurança no Sergipe. Cabe ressaltar,

⁶⁵ E a coordenadoria também que aprova a reativação de conselhos.

contudo, que existem evidências em artigos acadêmicos da existência de alguma regulamentação estadual dos conselhos comunitários.

Passos (2010)⁶⁶ apontou que o mesmo decreto⁶⁷ que regulamentou, em maio de 2002, a atuação da Polícia Militar, citava os Conselhos de Segurança Comunitária (CONSEG). Estes eram definidos como “organizações não governamentais”, sem fins lucrativos e de utilidade pública.

Em consonância com os textos encontrados em outros estados, estes tinham como finalidade a promoção de ações e soluções que visassem aumentar os níveis locais de segurança. A PMSE, segundo Passos (2010), deveria incentivar a criação dos conselhos e ser responsável pela sua coordenação. A autora ainda aponta em seu trabalho a publicação no “Boletim Geral Ostensivo nº 201”, da Polícia Militar, de uma Normatização dos Conselhos de Segurança Comunitário, dispondo sobre sua formação, estrutura e funcionamento. Nenhum desses dois documentos foi encontrado nas pesquisas aqui realizadas.

No entanto, nestas mesmas consultas foram encontradas outras informações sobre os conselhos de segurança comunitária. Estes são constituídos como entidades civis, de direito privado, com pessoa jurídica definida e CNPJ. Como exemplos, é possível citar o Conselho de Segurança Comunitária do Bairro Pereira Lobo (CONSEPEL, com registro CNPJ em 2008), o Conselho de Segurança Comunitária do Bairro Santa Maria, em Aracaju (CONSEC/SM, com registro CNPJ em 2013), ambos no município de Aracaju; ou ainda o Conselho de Segurança Comunitária do município de Ribeirópolis (CONSECOR), registrado no CNPJ no ano de 2010.

Esses conselhos de natureza jurídica privada estão articulados por meio de uma federação – a Federação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública do Estado de Sergipe (FECONSEG). Uma associação civil, de direito privado, e personalidade jurídica definida. Não foi encontrado um estatuto dessa entidade, mas o registro do CNPJ aponta como data de fundação novembro de 2006.

Atualmente, a política de participação social via conselhos comunitários de segurança do estado do Sergipe passa fortemente por uma parceria com a

⁶⁶ PASSOS, Gleise Prado Rocha. Segurança pública, responsabilidade de quem? Análise de uma experiência de cogestão da segurança em Sergipe. *Revista TOMO*, n. 17, p. 113-129, 2010.

⁶⁷ Decreto N.º 20.62, de 03 de maio de 2002.

FECONSEG. Em 2015, a Secretaria de Segurança Pública (SSP) firmou um Termo de Cooperação com a federação, disponibilizando um veículo, computador e impressora⁶⁸. Outros dois veículos foram cedidos em 2016. A FECONSEG estaria presente em setenta e seis comunidades.

II.2.4. Região Centro-Oeste

Distrito Federal

Os conselhos de segurança pública (CONSEG) no Distrito Federal foram criados através do Decreto N°. 24.101, de 25 de setembro de 2003, no governo de Joaquim Roriz (PMDB). Uma diferença da legislação do Distrito Federal para a registrada nos estados diz respeito à especificação de diferentes tipos de CONSEG, de acordo com a localização da circunscrição (se urbana ou rural), se vinculada a instituições educacionais (escolas ou universidades) ou a atividades profissionais particulares (rodoviários e taxistas). Assim, são apontados seis tipos de conselhos comunitários:

- I. Conselhos Comunitários de Segurança das Regiões Administrativas. CONSEG/RA;
- II. Conselhos Comunitários de Segurança Rural. CONSEG/Rural;
- III. Conselhos Comunitários de Segurança Escolar. CONSEG/Escolar;
- IV. Conselho Comunitário de Segurança da Universidade de Brasília. CONSEG/UnB;
- V. Conselho Comunitário de Segurança dos Rodoviários. CONSEG/Rodoviários;
- VI. Conselho Comunitário de Segurança dos Taxistas. CONSEG/Taxistas.

Em 2004 uma nova normativa alterou o Decreto N°. 24.101/2003, facultando a criação dos Núcleos de Segurança Pública, com a justificativa de que estes atendiam uma demanda da comunidade. Em 2005, o Decreto N°. 26.010 criou uma modalidade de CONSEG voltada para os postos de combustível; e o Decreto N°. 26.291 trouxe novas modificações, em termos de nomenclatura, estrutura e composição dos conselhos. Já em 2007, o Decreto N°. 28.495, de 4 de dezembro, criou três novos

⁶⁸ <http://187.17.2.177/seguranca/modules/news/article.php?storyid=2074>.

CONSEG: o do comércio atacadista, de segurança das indústrias gráficas e do transporte alternativo.

Um último decreto, Nº 34.747, de 17 de outubro de 2013, regulamentou os CONSEG no Distrito Federal. Os conselhos passam a ser denominados como:

- I. Conselhos Comunitários de Segurança das Regiões Administrativas CONSEG/RA, abrangendo as Regiões Administrativas do Distrito Federal;
- II. Conselhos Comunitários de Segurança Rural CONSEG/Rural, com atuação nas zonas rurais das respectivas Regiões Administrativas;
- III. Conselhos Comunitários Especiais de Segurança CONSEG/Especiais [categoria contempla todos os demais tipos de conselho anteriormente citados].

O Art. 3 do Decreto Nº. 34.747/2013 aponta a possibilidade da criação de conselhos especiais sempre que houver a “manifestação do interesse pelo segmento comunitário respectivo”, além da concordância da secretaria de segurança (SSP).

Os CONSEG foram constituídos como entidades de natureza jurídica privada. Eles parecem, contudo, pelo menos em sua prescrição normativa, fortemente vinculados à Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal. Devem, por exemplo, seguir as diretrizes e normas da Subsecretária de Programas Comunitários (SUPROC) e da Coordenação de Articulação Comunitária.

Além disso, o regulamento prevê que a SSP, por meio de “administrações regionais”, deve providenciar as instalações físicas que funcionarão como sede para os conselhos. Prevê ainda que a SUPROC oferecerá transporte aos membros da diretoria, para participação em reuniões e mobilização comunitária, entre outras atividades; e fornecerá mobiliário, equipamentos de informática e material de consumo para as atividades dos CONSEG.

Goiás

No estado de Goiás, os Conselhos Comunitários de Segurança e Defesa do Cidadão foram criados em 1987, por meio do Decreto N°. 2.764, de 23 de junho⁶⁹. A publicação do decreto ocorreu durante o governo de Henrique Santillo, do PMDB. Como prerrogativa para sua promulgação, o documento afirmava que a criação do conselho correspondia a uma “opção democrática”, que visava estimular a participação comunitária e a cooperação popular na busca de soluções relativas à segurança do cidadão. Essa normativa de 1987 foi revogada pelo Decreto N°. 4.710, de 12 de setembro de 1996, que criava os conselhos comunitários de segurança.

Pouco menos de dez anos depois, um novo decreto (N°. 6.249, de 20 de setembro de 2005) dispôs sobre a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública (designados como CONSEG). A publicação do decreto ocorreu durante o governo de Marcone Perillo, eleito pelo PSDB. O documento previa um estudo detalhado sobre os índices de criminalidade, número de habitantes e sobre o grau de necessidade da instalação do conselho por área.

O Decreto N° 6.249 também determinava que os CONSEG seriam constituídos por membros efetivos e seus suplentes, que poderiam ser indicados pelas seguintes instituições: entidades comunitárias e culturais, clubes prestadores de serviços, lojas maçônicas, câmara de dirigentes lojistas, OAB, associações industriais e comerciais e instituições de ensino, Conselho Tutelar, instituições religiosas, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Saúde e associações de políticas ambientais. O CONSEG também previa em sua estrutura um conselho fiscal e um conselho técnico.

Em 2005 a Portaria N° 459 aprovou o Regulamento dos Conselhos. Este previa que os CONSEG deveriam funcionar em sede própria, que suas reuniões deveriam acontecer mensalmente. O Art. 5° estabeleceu cinco orientações para que o CONSEG cumprisse suas finalidades, dentre as quais se destaca a de auxiliar na implementação da filosofia de polícia comunitária.

A Portaria N° 1.824/2014 atualizou a legislação de 2005, readequando-a à nova filosofia de segurança cidadã. A normativa contemplava a necessidade de

⁶⁹ Esta data inspirou a definição do Dia Estadual do CONSEG, instituído pela Lei 17.697/2012.

implementação de ações transversais, e de prevenção social da violência e do crime, com efetiva parceria com setores organizados da sociedade. Uma das atualizações dizia respeito à sede que ganhou uma definição que mesclava as duas legislações de 2005:

Os CONSEG terão existência por prazo indeterminado, funcionarão em sede própria, cedidos por particulares ou nas dependências cedidas pelas Delegacias de Polícia, por Unidades da Polícia Militar ou do Corpo de Bombeiros Militar, por estabelecimentos de ensino, por clubes prestadores de serviço, pelas organizações não governamentais ou em outros locais de livre e fácil acesso, situados na circunscrição territorial de atuação do respectivo CONSEG (Portaria Nº 1824 de 24 de novembro de 2014, Art. 3º).

Mato Grosso

Os conselhos comunitários de segurança pública no Mato Grosso foram criados em 2002 através do Decreto Nº. 4.638, de 16 de julho. Até o momento atual este é o documento que rege os CONSEG neste estado, em conjunto com a Resolução SEJUSP 001/2002, que aprovou o regulamento dos conselhos. Cabe destacar que, segundo informações veiculadas pela secretaria de segurança, antes destes documentos de 2002 existiram duas experiências de conselhos comunitários durante a década de 1980. Estas iniciativas foram implementadas nos municípios de Rondonópolis e Diamantino.

Os CONSEG foram criados com estímulo da Secretaria Estadual de Justiça e Segurança Pública. Seu decreto de criação foi publicado durante o mandato de José Rogério Salles, do PSDB. Na Resolução 001/2002, que aprovou o regulamento dos CONSEG, ficava claro que os conselhos eram entidades voltadas ao apoio às atividades das polícias estaduais, com uma perspectiva de melhorar a relação com as comunidades. O Art. 4 da resolução destacou como uma das finalidades dos conselhos:

Congregar as lideranças comunitárias da área, conjuntamente com as autoridades policiais, no sentido de planejar ações integradas de segurança, que resultem na melhoria da qualidade de vida da comunidade e na valorização da missão institucional e dos integrantes das Polícias Estaduais.

Os CONSEG são considerados oficialmente criados somente a partir da expedição de uma Carta Constitutiva, confeccionada no âmbito da Coordenadoria de Polícia Comunitária. A coordenação e o acompanhamento dos CONSEG ficam a cargo justamente desse órgão.

Os CONSEG são constituídos no Mato Grosso como entidades civis, de direito privado e, em sua maioria, possuem CNPJ. Os presidentes dos conselhos são escolhidos de dois em dois anos a partir de eleições. Os CONSEG são considerados inativos após 120 dias sem reunião ou atividade. Quando isso acontece é a Polícia Militar que deve ser avisada, sendo a instituição responsável pela reativação do conselho.

Aos CONSEG é ainda facultada a possibilidade da criação de núcleos de ação local. Eles visam atender interesses particulares dos bairros e regiões. Um traço marcante desses conselhos é a possibilidade de estabelecerem plantões comunitários, visando orientar as pessoas da comunidade sobre o encaminhamento de suas sugestões e reivindicações relativas à segurança. Os membros das agências policiais não participam destes plantões.

Mato Grosso do Sul

Em 20 de dezembro de 2002, através do Decreto de Nº 11.904, os conselhos comunitários de segurança pública foram criados no Mato Grosso do Sul, durante o governo de Zeca, do PT. De acordo com o documento, a Secretaria de Segurança Pública é autorizada a criar os conselhos comunitários.

Em 2011 foi criada, através do Decreto Nº 13.155 de 19 de abril, a Coordenadoria Estadual de Polícia Comunitária, responsável por coordenar e acompanhar as atividades dos CONSEG, além de identificar as áreas prioritárias de atuação e articular com a comunidade local a implantação de novos conselhos, entre outras competências.

O regulamento dos CONSEG no Mato Grosso do Sul foi estabelecido por meio da Resolução Nº. 269, de 24 de março de 2003. Determina-se neste documento que os conselhos serão integrados por vinte e três membros efetivos, o que inclui a presença da Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros e da comunidade

local. Os conselhos devem reunir-se a cada sessenta dias, e não possuem sede estabelecida, devendo a reunião acontecer em locais de fácil acesso.

Outro regulamento foi publicado ainda em 2003, para regulamentar certos aspectos dos CONSEG que o anterior não havia normatizado. Foi assim que a Resolução Nº 271, de abril de 2003, especificou dezesseis finalidades para os CONSEG, além de sua formação, símbolos e denominações, estrutura, competências, área de atuação, membros, eleições, direitos e deveres, reuniões, administração, ética e disciplina e relação com as Polícias Estaduais.

As eleições são trienais, e podem se dar por aclamação ou maioria simples (quando existe mais de uma chapa inscrita). O CONSEG tem como estrutura mínima: membros natos, presidente, vice-presidente, primeiro e segundo secretários. Os membros natos são os chefes locais da Polícia Militar, da Polícia Civil ou dos Bombeiros da área de circunscrição do CONSEG.

II.2.5. Região Sudeste

Espírito Santo

O Decreto Nº. 2.171, de 13 de novembro de 1985, autorizava a instalação de conselhos comunitários de segurança no estado do Espírito Santo. A publicação do decreto ocorreu no mandato do governador Gérson Camata (do PMDB). Entre as prerrogativas que constavam no texto do decreto estavam a necessidade da formação de uma “mentalidade de segurança comunitária de caráter preventivo”, e uma preocupação em criar estruturas de suporte à integração entre polícia (no caso, a Polícia Militar), e comunidade. A única finalidade dos conselhos, tal como apareceu nesta normativa, era colaborar em questões relativas à “segurança preventiva da população”.

A criação dos colegiados deveria ocorrer com intermediação da Polícia Militar, a instituição responsável por sua coordenação. O Art. 2 do supracitado decreto designava que os conselhos seriam coordenados por oficiais da Polícia Militar. Posteriormente, no governo de José Ignácio Ferreira (PSDB), foi publicada a Diretriz de Instrução 003/1999, da 3ª seção do Estado Maior (EMG) da Polícia Militar, que lançou os parâmetros para um modelo interativo de polícia. Essa

normativa, que faz referência ao Decreto N°. 2.171/1985, estabeleceu critérios para o cadastramento e credenciamento, pela Polícia Militar, dos conselhos comunitários, agora denominados Conselhos Interativos de Segurança (CIS)⁷⁰. Os conselhos são, portanto, instrumento de um modelo de policiamento autorreferido como comunitário e interativo.

O cadastramento anual, realizado pela Comissão Permanente de Sistematização do Modelo Interativo de Polícia (vinculada à PMES), visava, segundo a diretriz, a incorporação dos conselhos nos “programas de interação” da corporação. Os conselhos deveriam apresentar um estatuto e a ata da eleição de seus membros no momento de realização do cadastro. Já o credenciamento, tinha como fim o acompanhamento e apoio dos conselhos. Nesse caso, os conselhos eram avaliados e classificados como:

6.5.1. Célula Interativa: Conselho formado sem formalidades legais para seu reconhecimento como pessoa jurídica, cadastrado na PMES, vinculado a um Conselho Interativo e de atuação conjunta com os órgãos de segurança pública, dentro dos parâmetros oficiais do Modelo Interativo preconizados nesta Diretriz;

6.5.2. Conselho Interativo de Segurança: Conselho com personalidade jurídica, cadastrado na PMES, com representação de um ou mais bairros ou de todo um município e atuação conjunta com os órgãos da segurança pública dentro dos parâmetros oficiais do Modelo Interativo preconizados nesta Diretriz;

6.5.3. Conselho Municipal de Segurança: Conselho com personalidade jurídica própria ou finalidade prevista em Lei Municipal, com representação de todo um município.

Além dessa classificação, a diretriz previa uma certificação que tinha como fim diferenciar a marca do modelo interativo de atuação “policial-comunitária” de outras experiências ou práticas similares. Propunha-se a verificação do preenchimento pelos conselhos de quesitos e padrões estabelecidos pela política de policiamento. Estavam precisos na avaliação anual: documentos, dados estatísticos, pesquisas realizadas, livro de atas, programas de instrução, registros administrativos, entre

⁷⁰ Também foram encontrados registros recentes sobre um “Conselho de Segurança Comunitário”. Este remete a uma política da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social (SESP), por meio da Gerência de Integração Comunitária (GIC), de incentivo à criação de conselhos municipais de segurança. Para exemplificar a relação entre colegiados, cabe destacar que a legislação que criou o Conselho Municipal de Segurança de Guarapari (Lei N°. 2.549/2005) apontou como um de seus objetivos: “Incentivar a criação de Conselhos Setoriais Interativos de Segurança”. Além disso, um membro do Conselho Interativo de Segurança faz parte da composição do conselho municipal.

outros. Os conselhos e células poderiam ser certificados como “Bronze” (conselhos em formação); “Prata” (o que atestava o preenchimento de quesitos suficientes para caracterização no Modelo Interativo) e “Ouro” (que reconhecia preenchimento exemplar dos mesmos quesitos⁷¹).

É interessante perceber o papel atribuído aos CIS no modelo interativo de polícia. O anexo da Diretriz 003/1999 integra os conselhos no item Gestão Participativa e Prestação de Contas, e no escopo da seção Comunitarização, na qual se afirma que a comunidade deve participar na escolha das prioridades e avaliação dos serviços. No âmbito da mesma diretriz, no item Politização, seção Cidadanização, afirma-se que:

Os conselhos interativos de segurança são estimulados a funcionarem como organizações não governamentais (ONGs), funcionando como mais uma forma concreta do exercício da democracia, através do conhecimento e da discussão de políticas e práticas de segurança pública locais, regionais e estaduais. Contribuindo na busca de respostas societárias aos fenômenos criminais ou marginais, possibilita uma política criminal ampla e efetiva.

Os Conselhos Interativos de Segurança (CIS) são entidades civis, de direito privado, com pessoa jurídica definida (e CNPJ).

Mais recente, o Decreto 2.759-R, de setembro de 2010, dispôs sobre a comunitarização das políticas de segurança, e trouxe uma série de normativas referentes aos CIS. Em seu Art.7, o decreto define que delegados e comandantes responsáveis pelas Regiões Integradas de Segurança (RISP) e Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP), deveriam incentivar a criação (ou reativação) dos conselhos interativos em suas circunscrições. Na mesma linha, o Art. 8 destacou que a presença desses agentes da segurança nas reuniões e atividades dos conselhos interativos era obrigatória.

⁷¹ A anexo 3 da Diretriz 003/1999 trazia uma série de 148 quesitos, que não se referiam especificamente aos conselhos, mas à implementação e funcionamento do Modelo Interativo nas localidades. Muitos dos quesitos, entretanto, estavam diretamente relacionados aos conselhos.

Minas Gerais

Segundo, o portal institucional da Polícia Militar de Minas Gerais⁷², o surgimento de conselhos comunitários no estado teria começado em meados da década de 1990, por iniciativa espontânea das próprias comunidades, em diferentes municípios. Apenas a partir de 1999 a PMMG teria passado a fomentar a criação desses colegiados.

Em termos de normativas, a diretriz para a produção de serviços de segurança pública da PMMG, Diretriz N° 05/2002 – CG, tratou especificamente da “estruturação e funcionamento dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública”, intitulados CONSEP. Contudo, não foi possível acessar essa peça.

Posteriormente, a Resolução N°. 734, de 24 de outubro de 2003, tratou do registro dos conselhos comunitários do estado de Minas Gerais, que deveria ser feito junto à Diretoria de Planejamento Operacional e Polícia Comunitária. Junto com a diretriz de 2002, essa resolução expressava uma preocupação com a necessidade de legitimar os diversos conselhos comunitários já existentes e padronizar a experiência de conselhismo comunitário no estado.

No texto da resolução, os conselhos são definidos como entidades civis de direito privado, e pessoa jurídica definida. Os conselhos são organizações sem fins lucrativos, cujo interesse público pode ser reconhecido e requerido. Eles podem, portanto, executar diretamente projetos próprios, obtendo recursos pelo estabelecimento de convênios e parcerias. Nesse sentido se deu a relevância do registro e legitimação dos CONSEP.

Além das normativas, foi verificado o estatuto básico, proposto para a organização do CONSEP. O estatuto é necessário para realizar o registro do CONSEP junto à Secretaria de Defesa Social (conforme disposto na Resolução N°. 734/2003).

A estrutura do CONSEP, segundo o Art. 5º contempla: a) assembleia geral; b) conselhos deliberativo e fiscal; c) diretoria e; d) conselho consultivo. A diretoria, assim como os conselhos deliberativo e fiscal, são órgãos responsáveis pela administração do CONSEP. Para estes, o estatuto prevê eleições a cada dois anos. O conselho consultivo é formado pelos membros fundadores e também por ex-

⁷² policiamilitar.mg.gov.br/portal-pm/daop/conteudo.action?conteudo=965&tipoConteudo=destaque

membros. O mandato destes membros tem tempo indeterminado. Os profissionais da segurança são considerados membros natos e, como tal, não podem se candidatar ou exercer quaisquer cargos. O estatuto reserva para os membros natos a função de conselheiros técnicos.

Rio de Janeiro

Os conselhos comunitários de segurança (CCS) no estado do Rio de Janeiro estavam previstos desde de 1989, pois sua criação consta do texto da Constituição Estadual (artigo 182 § 2º). Foram necessários, entretanto, cerca de dez anos até a sua implantação, que ocorreu no âmbito da Resolução SSP 263⁷³, de 26 de julho de 1999, que tratava da implantação das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) e da coordenação dessas áreas. A promulgação do decreto ocorreu no mandato do governo Anthony Garotinho, naquele momento, do PDT.

No corpo do texto da supracitada resolução, os conselhos surgiam como um instrumento que possibilitava a “participação consultiva da comunidade na gestão local da segurança pública” (Cap.3, Seção I), na circunscrição da AISP. Eles tinham como finalidades a aproximação entre policiais e comunidades; a coleta de demandas dos moradores, visando aprimorar o controle do crime; trazendo ainda uma preocupação com a elevação do “grau de consciência comunitária sobre a complexidade dos problemas relativos à segurança pública”.

Os CCS são entidades criadas pelo poder público, sem personalidade jurídica definida. Os conselhos são instituídos por iniciativa de seus dois membros natos, que correspondem aos representantes das polícias militar e civil no território da AISP. Eles estão vinculados à Secretaria de Segurança Pública (SSP), e devem responder às diretrizes e à coordenação do Instituto de Segurança Pública (ISP). Além disso, o próprio Diretor-Presidente do ISP define quem assume o cargo de coordenador dos CCS, que tem o papel de acompanhar a política de criação, reativação e manutenção de conselhos comunitários de segurança⁷⁴.

⁷³ Essa resolução foi posteriormente alterada pela Resolução SSP N°. 607, de 24 de março de 2003.

⁷⁴ Resolução SESEG n° 547/2012.

No ano de 2003, a Resolução SSP 629/2003 foi promulgada com a perspectiva de revitalizar os conselhos comunitários das AISP. A resolução tinha apenas seis artigos, e parecia mais uma espécie de declaração de intenções, na qual estava expressa a preocupação do governo com a renovação destes espaços de participação. A resolução definia também algumas medidas de aproximação. No Art. 5, por exemplo, os comandantes dos batalhões da Polícia Militar deveriam abrir seus espaços institucionais para a comunidade, disponibilizando quadras de esporte e campos de futebol, auditórios, entre outros. Paralelamente, o Art. 4 instituía a realização de cafés comunitários, nos quais delegados e líderes comunitários seriam mensalmente recebidos nos batalhões da PM, para “troca de ideias, sugestões, orientações ou reclamações”.

Apenas em 2005, por meio de uma Resolução SSP N°. 781/2005⁷⁵, foi aprovado o regulamento dos Conselhos Comunitários de Segurança (CCS). O regulamento deixa claro o caráter consultivo destes colegiados, reafirmou as finalidades citadas anteriormente, e incluiu novas finalidades, como a definição de prioridades de atuação policial nas AISP, a promoção de campanhas educativas e programas de instrução e a realização de “eventos comunitários que fortaleçam vínculos”.

São Paulo

No estado de São Paulo, o Decreto N°. 23.455, de 10 de maio de 1985, dispôs sobre a criação dos conselhos comunitários de segurança. Publicado no governo de Franco Montoro (do PMDB), o decreto autorizava o Secretário da Segurança Pública a promover a formação destes colegiados. Como prerrogativas para a promulgação desta normativa apontou-se a preocupação com a produção de instrumentos “adequados à participação da coletividade”, sob a perspectiva de que a participação da população, em colaboração com as polícias, significaria uma contribuição positiva à manutenção da ordem e da segurança públicas.

O decreto dá uma indicação da composição do colegiado, ao destacar que os conselhos comunitários serão integrados por autoridades policiais e por

⁷⁵ A resolução foi alterada pelas resoluções SESEG N°. 78/2007 e SESEG N°. 547/2012.

representantes não policiais, de outras esferas governamentais (das prefeituras, por exemplo) ou da sociedade civil, como representantes de associações e entidades sediadas na área de atuação dos conselhos. Os integrantes policiais, designados pelo Secretário da Segurança, estavam incumbidos da coordenação dos conselhos.

Cerca de um ano depois, o Decreto N°. 25.366, de 11 de junho de 1986, instituiu a função do Coordenador para Assuntos dos Conselhos Comunitários de Segurança, ligada ao gabinete do secretário de segurança. Basicamente, as competências do coordenador eram: a) prestar assessoria ao Secretário da Segurança Pública, em assuntos relacionados aos conselhos comunitários; e b) coordenar, acompanhar, monitorar e avaliar as ações e atividades desempenhadas pelos conselhos.

A Resolução SSP 47/1999 aprovou o primeiro regulamento dos Conselhos Comunitários de Segurança em São Paulo (designados CONSEG). Nesse regulamento, os conselhos são vistos como “entidades de apoio” às polícias, em suas relações com as comunidades; e se constituem como um “canal privilegiado” de escuta da sociedade pelos órgãos de segurança, e para que a polícia “opere em função do cidadão e da comunidade”.

No ano de 2005, foi promulgada a Lei complementar N°.974, de 21 de setembro. Fazendo referências aos decretos de 1985 e 1986, esta lei instituía na estrutura da Secretaria da Segurança Pública a Coordenadoria Estadual dos Conselhos Comunitários de Segurança. O órgão tinha o intuito de assessorar o secretário de segurança não mais nos “assuntos relacionados aos conselhos”, mas também na “definição da política e das ações de segurança comunitária desenvolvidas no Estado”.

Além das competências definidas para o antigo cargo do coordenador de conselhos comunitários, a nova coordenadoria tinha agora a incumbência de representar o coletivo de conselhos comunitários; promover cursos e palestras; discutir/divulgar a noção de prevenção da violência, vinculada à participação comunitária; fomentar a implementação de novos conselhos, entre outras.

Após a resolução de 1999, apenas em 2013 foi encontrada nova normativa regulamentando os conselhos comunitários de segurança de São Paulo. A Resolução

SSP 181/2013 fazia referência à SSP 47/1999 e trazia em seu escopo muitas similaridades com o antigo regulamento. A partir desse ano, uma série de novas normativas foi publicada, com o intuito de atualizar e também aperfeiçoar aspectos da organização e do funcionamento dos conselhos no estado.

O Decreto Nº. 60.647/2014, por exemplo, instituiu um grupo de trabalho intitulado São Paulo contra o Crime, cujo intuito era debater e apresentar propostas para aperfeiçoar a experiências dos CONSEG no estado de São Paulo, assim como outros mecanismos institucionais relacionados à participação comunitária e sua repercussão na execução da política de segurança. Este grupo tinha como atribuição, justamente, definir propostas para alteração da legislação sobre os conselhos. De fato, depois do novo regulamento de 2013, foram promulgadas mais duas normativas redefinindo a regulamentação dos conselhos comunitários: a) o Decreto Nº. 60.873, de 3 de novembro de 2014, e dispôs tanto sobre o funcionamento dos CONSEG quanto sobre a constituição de uma “plataforma de interação virtual”, conhecida como CONSEG VIRTUAL e; b) a Resolução SSP Nº. 175, de 26 de novembro de 2014, que aprovou um novo regulamento dos CONSEG, dando nova redação a determinados itens do recém promulgado regulamento do 2013 e expandindo as diretrizes sobre a formação, organização e funcionamento destes colegiados no estado.

Na Resolução SSP Nº. 175/2014, os conselhos são incentivados a criar os chamados Núcleos de Ação Local (NAL), instâncias participativas com atuação restrita a uma subárea territorial ou micro comunidade. Assim, os NAL são vistos como “células de mobilização comunitária do CONSEG nos bairros, vilas, distritos”, e funcionam como polo de apoio às atividades dos conselhos⁷⁶. Tanto CONSEG como NAL são constituídos como entidades vinculadas ao poder público, sem personalidade jurídica definida. Também é vedada, segundo o Art. 13 da resolução, a criação de cargos que visem a gestão e manuseio de recursos financeiros.

Os conselhos possuem basicamente quatro tipos de membros: a) membros natos, delegados e comandantes da Polícia Militar; b) membros institucionais públicos, representantes do Ministério Público, dos poderes Judiciário ou Legislativo,

⁷⁶ Ainda segundo a Resolução SSP Nº. 175/2014, os diretores do NAL “devem ser membros efetivos do CONSEG de sua área territorial”. Além disso, há uma preocupação com datas conflitantes, de modo que o calendário de reuniões do NAL não deve se sobrepor à agenda do seu respectivo CONSEG.

das Guardas Municipais, Prefeituras, conselhos tutelares, etc.; c) Membros Efetivos, moradores, lideranças comunitárias, trabalhadores da área ou representantes de empresas ou associações que funcionem nas localidades; d) Membros dos Núcleos de Ação Local, que podem também ser membros efetivos.

A Coordenadoria Estadual dos CONSEG também é abordada na Resolução N°. 175/2014. Esta mantém as atribuições que constavam na Lei Complementar nº 974/2005, mas tem uma ampliação em seu escopo. Dentre as novas competências especificadas, vale destacar: a expedição de portarias organizando o funcionamento dos conselhos; a supervisão dos processos eleitorais dos colegiados; a homologação da criação (expedição da Carta Constitutiva) e da reativação de conselhos; a responsabilidade de promover um congresso estadual dos CONSEG; e a realização de visitas técnicas para prestigiar e supervisionar o funcionamento e as atividades realizadas.

Uma das novidades desse regimento foi a preocupação com meios de divulgação e comunicação digital. A coordenadoria dos CONSEG pode fornecer um correio eletrônico ou e-mail funcional aos conselheiros, por exemplo. Existem referências no regimento ao uso de blogs e outros meios virtuais, além do uso da plataforma CONSEG VIRTUAL. Em paralelo a essa inovação surgem preocupações com a imagem das polícias e sobre os conteúdos veiculados sobre os CONSEG. Nessa linha, a resolução lista temas que seriam “considerados temas institucionais apropriados para as páginas virtuais dos CONSEG”. Aos membros natos coube também a tarefa de supervisionar essa divulgação.

II.2.6. Região Sul

Paraná

O Decreto N°. 1.790, de 5 de setembro de 1999, dispôs sobre a criação dos conselhos comunitários de segurança” (CONSEG). A prerrogativa geral da normativa era que a participação comunitária pudesse colaborar na identificação de problemas de segurança nos territórios e na apresentação de soluções construídas em conjunto com a população. O decreto foi publicado no governo Roberto Requião, do PMDB.

O Decreto N°. 1.790/1999 era uma peça normativa pequena, com apenas cinco artigos e uma página. O regulamento dos conselhos estava previsto para outro momento, e seria definido via decreto governamental posterior. Além do próprio ato de criação, o ponto mais relevante deste decreto é a instituição da figura do Coordenador Estadual para Assuntos dos Conselhos Comunitários de Segurança. O papel dessa coordenação seria por um lado, assessorar o secretário de segurança, nos assuntos relacionados aos conselhos, por outro lado, acompanhar, monitorar e avaliar as atividades referentes a todos os conselhos.

O Decreto N°. 2.332, de 10 de dezembro de 2003, aprovou a regulamentação dos conselhos criados em 1999. Nele, os conselhos comunitários estavam previstos como entidades civis de direito privado. Tais conselhos, entretanto, estariam, segundo o decreto, “vinculados por adesão” às diretrizes da Secretaria da Segurança Pública. Estes também deveriam seguir um regulamento definido por decreto governamental, com base no qual seus estatutos e regimentos internos deveriam ser criados. Além disso, os conselhos recém-formados precisam ser credenciados e oficialmente reconhecidos pelo governo estadual, para existirem formalmente. Por fim, o regulamento prevê que a coletividade dos conselhos seja representada exclusivamente pela figura do coordenador estadual para assuntos dos conselhos, vinculado diretamente ao gabinete do secretário de segurança.

Cabe contrapor à experiência citada acima um desenho institucional mais autônomo no que diz respeito à ingerência e tutela estatal nos assuntos dos conselhos. No próprio estado do Paraná, o conselho comunitário de segurança do município de Maringá, criado 1983, também se constitui como uma associação civil sem fins lucrativos e com personalidade jurídica de direito privado. No entanto, o CONSEG Maringá possui estatuto próprio e independente do que é pregado pela política governamental de gestão dos conselhos. Tal estatuto confere maior liberdade às atividades deste conselho, que desenvolve diretamente projetos e ações independentes da política estadual de segurança.

Santa Catarina

No estado de Santa Catarina, o Decreto N°. 2.136, de 12 de março de 2001, autorizava, após consulta ao conselho estadual de segurança⁷⁷, a criação dos conselhos comunitários de segurança pública (CONSEG). Entre as prerrogativas utilizadas para a promulgação do decreto estavam a necessidade da instituição de instrumentos de participação coletiva no campo da segurança, explicitava-se, entretanto, que essa participação deveria ocorrer em cooperação com a polícia.

A publicação do decreto de criação ocorreu durante o mandato do governador Espiridião Amin, do PP. Em julho do mesmo ano, uma resolução da secretaria de segurança pública (N°.001/2001) aprovou o regulamento que deveria reger as atividades dos conselhos. O regulamento reiterou a perspectiva de que os CONSEG seriam entidades de “apoio às polícias estaduais”, voltados para a consecução de soluções integradas dos problemas locais de segurança pública. Serviriam ainda como “canal privilegiado” de interlocução entre sociedade e a Secretaria de Estado da Segurança Pública.

Os CONSEG são vinculados institucionalmente ao gabinete do secretário estadual de Segurança Pública, por intermediação da Comissão Coordenadora dos Assuntos dos Conselhos Comunitários de Segurança, composta por um membro da administração pública, um delegado da Polícia Civil e um oficial da Polícia Militar.

Tal comissão foi criada para promover a criação de novos colegiados, e também para coordenar, acompanhar e avaliar as atividades dos conselhos já existentes. Seu coordenador é o responsável pela expedição de uma Carta Constitutiva, a partir da qual um conselho é considerado criado. Além disso, essa comissão tem a prerrogativa de representar o coletivo dos conselhos comunitários, e assessora o Conselho Superior de Segurança Pública no que se refere aos CONSEG.

Criados a partir de iniciativa do Estado, e com funcionamento regulado por normativas estaduais, os conselhos comunitários de Santa Catarina são instituições vinculadas ao poder público, e não possuem pessoa jurídica definida.

⁷⁷ Conselho Superior de Segurança Pública, citado no corpo do texto da legislação (Art. 1°).

Rio Grande do Sul

A constituição do estado do Rio Grande do Sul, de outubro de 1989, prevê a existência dos chamados Conselhos de Defesa e Segurança da Comunidade. Contudo, a constituição não dá informações mais específicas sobre a finalidade e sobre a abrangência destes conselhos. Sabe-se, de modo difuso, que foram pensados como um instrumento de participação e encaminhamento de problemas identificados pela sociedade.

Art. 126. A sociedade participará, através dos Conselhos de Defesa e Segurança da Comunidade, no encaminhamento e solução dos problemas atinentes à segurança pública, na forma da lei (Constituição do Estado do Rio Grande do Sul).

Nas pesquisas realizadas com o intuito de verificar a existência de conselhos comunitários, não foram encontradas evidências de que estes conselhos de defesa e segurança tenham sido implementados. Tampouco esse termo surgiu nas consultas realizadas a pesquisadores e gestores locais. Os poucos registros localizados diziam respeito à instituição de conselhos municipais de defesa e segurança da comunidade⁷⁸.

Além disso, no estado do Rio Grande do Sul, as buscas por peças legislativas levaram aos chamados Conselhos Comunitários Pró-Segurança Pública, denominados CONSEPRO. Apesar do uso do termo comunitário, uma triagem inicial dos relatos de atuação e atividades realizadas no âmbito desses conselhos, bem como uma primeira análise dos documentos obtidos, como os estatutos de alguns destes colegiados, mostrou que estes conselhos (constituídos como associações civis) têm, de fato, abrangência municipal⁷⁹. Dada sua composição, observada em estatutos como o do CONSEPRO do município de Canoas, tais conselhos parecem operar como “conselhos de notáveis”, reunindo empresários, sindicatos, associações e conselhos de classe.

⁷⁸ Dois exemplos foram os conselhos instituídos nos municípios gaúchos de Alegrete e Novo Hamburgo (ambos criados em 2005).

⁷⁹ Muitos, por exemplo, têm título de utilidade pública municipal.

II.2.7. Considerações finais sobre legislações para conselhos comunitários

Enquanto as peças legislativas dos conselhos estaduais de segurança pública estavam disponíveis em dezenove unidades da federação, para as análises dos conselhos comunitários de segurança foram localizadas legislações em vinte e uma unidades da federação, incluindo o Distrito Federal. Nessa contagem foram consideradas, basicamente, peças de criação e/ou de regulamentação dos conselhos. No que se refere aos demais seis estados em que tais normativas não foram localizadas, as seguintes situações foram registradas:

- a) No estado do Sergipe não foi obtida qualquer normativa de criação ou regulamentação dos conselhos, mas evidências foram encontradas na literatura sobre a publicação destes documentos. O trabalho de Passos (2010) apontou a existência de uma Normatização dos Conselhos de Segurança Comunitário, presente num documento da PM (Boletim Geral Ostensivo nº 201). Este documento não foi encontrado nas buscas eletrônicas, nem apareceu em consultas direcionadas diretamente ao estado. Logo, o status de preenchimento do estado poderia ser classificado como “não resposta”. Sabe-se que existe a legislação de criação, mas esta não foi encontrada;
- b) Em outros quatro estados (Bahia, Pará, Paraíba e Piauí)⁸⁰ o fato de não terem sido registradas peças de criação ou regulamentação parece ter a ver com os próprios modelos de participação via conselhos comunitários adotados, e das consequências da adoção de tais desenhos institucionais para a proposta de análise documental. Um modelo no qual os colegiados são instituídos como entidades de direito privado, surgindo espontaneamente ou incentivados por iniciativas pontuais de agentes locais da segurança, torna menor a chance de encontrar as referidas peças legislativas, que podem, simplesmente, não existir;
- c) Apenas no Rio Grande do Sul os conselhos comunitários parecem, de fato, nunca ter existido. A constituição estadual prevê a existência de “Conselhos de Defesa e Segurança da Comunidade”, mas estes não foram instituídos a partir de uma peça de criação. Também não se encontrou qualquer

⁸⁰ Para o estado da Bahia foi localizada uma lei de 1976 que previa os conselhos comunitários como órgãos colegiados vinculados à secretaria de segurança. No entanto, não há documento formal de criação ou regulamentação da atuação destes colegiados. As diversas consultas realizadas, bem como os resultados do estudo de caso (apresentados em seção posterior) apontaram proximidades com as demais experiências neste bloco de estados.

regulamentação em que se buscasse regulamentar a atuação de conselhos previamente existentes.

Na prática, a análise documental empreendida permitiu observar traços das trajetórias de institucionalização das experiências de conselhismo comunitário no campo da segurança pública. Nos locais onde esse processo se deu a partir de políticas de governo mais formalizadas, de criação ou incentivo à criação destes colegiados, o trabalho de busca e compreensão dos contextos foi menos dispendioso, utilizando as leis, decretos, portarias e resoluções disponíveis.

Onde o surgimento dos conselhos ocorreu de modo mais autônomo e independente de uma atuação mais sistemática do Estado⁸¹, procurou-se utilizar outros materiais disponíveis, como os próprios estatutos ou informações institucionais em páginas eletrônicas corporativas. O intuito foi mostrar um panorama breve do desenho institucional dos conselhos existentes nestes estados.

Se anteriormente foi realizada uma descrição específica para cada estado, no âmbito das experiências e políticas relacionadas aos conselhos comunitários de segurança, a seguir serão expostas algumas considerações mais gerais sobre a totalidade destes colegiados. Procurou-se captar padrões e distinções relevantes entre os estados, no que tange a contextos de criação e prescrições de organização e funcionamento dos conselhos.

Como visto, em praticamente todos os estados brasileiros, além do Distrito Federal, existem referências documentais sobre a existência (presente ou pretérita) de conselhos comunitários de segurança. No que tange às peças de criação, São Paulo e Espírito Santo apresentaram as primeiras legislações⁸², em 1985. A primeira referência normativa aos conselhos comunitários em Goiás surgiu em 1987.

Na década seguinte, foram encontradas referências à regulamentação da criação de conselhos comunitários de segurança em outros seis estados – Amazonas (1994), Ceará (1998), Acre, Pernambuco, Paraná e Rio de Janeiro, em 1999. Nos anos 2000, legislações sobre a criação dos conselhos foram promulgadas em outros nove

⁸¹ Aqui estão os históricos de “surgimento espontâneo” dos colegiados, e os processos em que esses colegiados surgem de iniciativas pontuais e locais de agentes do estado (geralmente da PM).

⁸² A Bahia apresenta uma referência na Lei N.º. 3.497/1976, mas ela não dispunha sobre a criação de conselhos, apenas os citava como órgãos colegiados da secretaria de segurança.

estados e no Distrito Federal, sendo todas anteriores à 1ª CONSEG, que ocorreu em 2009.⁸³ Após a conferência, Alagoas (2010), Rondônia (2012) e Rio Grande do Norte (2013) publicaram legislações dispondo sobre a criação dos conselhos. Nos estados da Bahia, Pará, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Sul não foram registradas peças de criação ou regulamentação.

Cabe reiterar que estas legislações não guardam necessariamente uma forte relação com a data de criação efetiva ou início do funcionamento dos conselhos. Algumas experiências de conselhos comunitários são anteriores às leis que regulamentavam a criação destes colegiados nos estados⁸⁴. Estas leis por vezes eram inspiradas nas experiências já existentes, outras vezes estavam explicitamente preocupadas em organizar a variedade de configurações, característica do “surgimento espontâneo” de conselhos comunitários pontuais.

Por outro lado, nem sempre a promulgação da normativa implica a imediata execução do que se havia prescrito. Não são raras as situações em que os conselhos surgem anos depois de decretada sua criação, ou mesmo em que as legislações, por diferentes motivos, não resultaram na existência concreta dos conselhos.

Esse hiato, entre o potencial (o prescrito) e o realizado, seja pelos conselhos que já existiram ou pela morosidade na criação de novos conselhos, concorre para tornar ainda mais variada a experiência dos conselhos comunitários. Isso se reflete também numa certa superposição de legislações e desenhos institucionais de conselhos, que vão se acumulando no tempo, à medida que novos ciclos de políticas, novas legislações e novos modelos são implementados. Vários dos conselhos tradicionais são sistematicamente incorporados, reativados ou remodelados por iniciativas posteriores.

No que se refere ao contexto político no momento da promulgação das peças de criação dos conselhos, foi possível observar uma predominância de iniciativas provenientes de governos do PMDB. Os mandatos deste partido foram responsáveis pelas primeiras regulamentações referentes aos conselhos comunitários de segurança em 11 das 21 unidades da federação em que existiam tais normativas. O PSDB foi

⁸³ Santa Catarina (2001); Sergipe, Minas Gerais, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (2002); Distrito Federal (2003); Roraima (2004); Amapá (2005); Tocantins (2007); Maranhão (2008).

⁸⁴ O conselho comunitário de segurança de Maringá, por exemplo, umas das primeiras experiências registradas no Brasil, foi criado em 1983, enquanto a política regulamentando a criação de novos conselhos surgiu no estado do Paraná em 1999.

responsável pelo governo de quatro estados, no momento em que as legislações surgiram; o PT estava presente em dois estados. Outros partidos que apareceram foram DEM, PDT, PP e PSB, cada qual referente a um único estado.

Os conselhos comunitários podem ser criados como entidades civis, de direito privado, ou como entidades sem personalidade jurídica, diretamente vinculados aos governos. A maioria dos colegiados foi criada da primeira forma, com os conselhos configurando associações civis, sem fins lucrativos e de interesse público. No primeiro caso, os conselhos fazem parte de um sistema mais amplo de instituições da segurança pública, e são vistos como parte integrante das políticas de policiamento comunitário.

No segundo caso, os conselhos podem ser criados a partir de uma demanda espontânea de moradores ou conviventes na circunscrição dos conselhos. Podem também ser inspirados por agências da segurança pública, mas como iniciativa pontual, circunscrita a um batalhão específico, por exemplo. Por fim, os conselhos podem ter sido criados no âmbito de uma política governamental de fomento à participação social e comunitária no campo da segurança.

No que se refere à natureza ou caráter de sua missão institucional, todos os conselhos em que se declarou explicitamente essa informação tinham, basicamente, caráter consultivo. Adicionalmente, legislações de seis estados⁸⁵ apontaram também uma atuação com caráter deliberativo e, pontualmente, foram citadas outras naturezas, definindo os conselhos como instâncias: fiscalizadoras, informativas, propositivas ou reivindicatórias.

Já no que tange às finalidades e atribuições, cabe inicialmente destacar a grande similaridade encontrada no conteúdo das peças. As finalidades que mais frequentemente apareceram nos documentos mencionavam que tais conselhos eram instâncias de apoio às polícias nas suas relações com a comunidade, que funcionariam como um “canal privilegiado” ou como “instrumento adequado à participação da coletividade”.

⁸⁵ Amazonas, Alagoas, Pernambuco, Piauí, Maranhão e Minas Gerais.

Finalmente, dada essa citada saturação no conteúdo das legislações, foi possível classificar a maior parte das atribuições e competências que apareceram nos regimentos e demais normativas em alguns poucos pontos:

- a) Canal de ligação entre sistemas de segurança pública e a Sociedade. Os conselhos comunitários serviriam como instâncias comunitárias de participação e consulta⁸⁶ de demandas, a partir das quais a população poderia debater os temas e problemas locais de segurança pública;
- b) Apoio às Polícias. Os conselhos serviriam como instituições de apoio ao trabalho das polícias estaduais, operando como parte do sistema de segurança pública. Fala-se em estabelecer um “bom relacionamento”, em fortalecer vínculos, ou nos conselhos como instâncias de cooperação mútua entre forças policiais e comunidades. Essa categoria também incluía preocupações com a recuperação da imagem policial, da confiança e da credibilidade. Em grande parte das legislações aparece também que os conselhos deveriam auxiliar as polícias na implementação de uma “filosofia de polícia comunitária”;
- c) Caráter educativo e de promoção de valores, caráter “civilizatório”. Em suas respectivas circunscrições, os conselhos teriam papel relevante na conscientização ou mesmo no “esclarecimento” da população. A categoria contempla prescrições que atribuem aos conselhos a tarefa de fortalecer a cidadania e a mobilização comunitária; de orientar a população em ações de prevenção e autodefesa; de promover uma cultura de prevenção ao crime; estimular nas comunidades um “espírito cívico e comunitário”; ou aumentar o grau de “entendimento da comunidade sobre a complexidade dos problemas da segurança pública”;
- d) Definição de prioridades. Mesmo que os conselhos comunitários tenham, em sua maioria, um caráter consultivo, em várias legislações atribui-se a estes colegiados, geralmente em cooperação ou sob a orientação técnica dos membros policiais, a tarefa de definir entre as demandas quais são as prioritárias, colaborando com o planejamento e execução das atividades de policiamento;
- e) Produção de diagnósticos locais. Os conselhos seriam instâncias privilegiadas para a prospecção de informações, tanto criminais e de segurança objetiva,

⁸⁶ O termo que aparece muitas vezes é “ausculta”, um termo técnico do campo médico utilizado para descrever o ato de escutar com um estetoscópio ruídos internos do corpo, a procura de anomalias.

quanto das percepções e medo do crime (violência subjetiva). Também serviriam para obtenção de *feedbacks* sobre as estratégias policiais em andamento;

- f) Avaliação, acompanhamento e prestação de contas. Os conselhos comunitários teriam também entre suas competências acompanhar o trabalho desempenhado pelos policiais em sua circunscrição, colaborando com o aumento da qualidade e eficácia dos serviços prestados pelas agências policiais.

Na medida em que os conselhos comunitários de segurança são vistos como entidades que promovem a aproximação entre população e Estado, mais especificamente entre moradores e policiais de determinadas localidades, a questão da abrangência territorial (do alcance circunscricional) abarcada pelos colegiados torna-se uma categoria operativa fundamental. Assim, praticamente todas as peças que dispõem sobre a organização dos conselhos trazem alguma informação sobre os territórios de atuação.

As áreas de abrangência dos conselhos podem ter diversas escalas. Um conselho pode ter como referência um município tomado isoladamente, uma região intramunicipal (um conjunto de bairros, distrito ou zona), ou mesmo um único bairro. Isto depende, de modo geral, do tamanho das áreas. As peças normativas prescrevem basicamente dois critérios para a delimitação das áreas de abrangência: um se relaciona a certas unidades de gestão local da política de segurança, uma circunscrição; outro relacionado ao tamanho dos territórios. Municípios grandes, com várias circunscrições policiais, podem ter vários conselhos, enquanto os menores (com população inferior a 100.000 hab., por exemplo) podem ter apenas um único conselho. Algumas normativas preveem, excepcionalmente, a criação de mais de um conselho num mesmo território base. No Tocantins, por exemplo, tal previsão está relacionada a um aumento nos índices de criminalidade ou em razão de um número mais elevado de habitantes em uma determinada área.⁸⁷

Os conselhos comunitários de segurança, de modo geral apresentaram uma estrutura enxuta, sendo constituídos como colegiados com tamanho reduzido. Estes são compostos por alguns poucos membros natos, e mais uma estrutura mínima de cinco a vinte cargos, geralmente. Tais cargos são preenchidos por moradores, pessoas que trabalham nas circunscrições e representantes de instituições (públicas ou

⁸⁷ Decreto estadual Nº. 3.170/2007.

privadas) também atuantes na circunscrição do conselho. Estes últimos são chamados, em geral, de membros efetivos⁸⁸.

Os membros natos são, geralmente, representantes dos órgãos de segurança pública nas circunscrições dos conselhos. Na maioria das vezes os membros natos foram um comandante da Polícia Militar e um ou mais delegados titulares da Polícia Civil. Em alguns casos, como no Distrito Federal ou no Paraná, também fazem parte dos conselhos, como membros natos, representantes do Corpo de Bombeiros e/ou do Departamento de Trânsito. Outras configurações também foram encontradas. Nesse último caso, cabe destacar os exemplos do Amapá, onde a diretoria executiva da Federação Amapaense dos Conselhos Comunitários tem lugar como membro nato; e o do Distrito Federal, onde há previsão de uma vaga de membro nato para um coordenador setorial designado pela Subsecretaria de Programas Comunitários da Secretaria de Segurança. No Paraná, por sua vez, também podem ser membros natos representantes das prefeituras, do poder judiciário, Ministério Público ou de associações comerciais ou industriais do município.

Os membros natos muitas vezes têm um papel constituinte. Eles são responsáveis por identificar e articular lideranças locais, e pela instituição da primeira diretoria dos conselhos. Assumem também um papel de orientação e capacitação técnica, na medida em que são constituídos por profissionais do campo da segurança; e de representantes locais das secretarias de segurança pública. Eles também fazem a mediação entre as demandas e debates que ocorrem no âmbito dos conselhos e o trabalho policial realizado nos territórios, coletando demandas e prestando contas do que fora realizado.

Os membros efetivos participam das assembleias e possuem direito de fala e voto. Podem se candidatar a cargos na diretoria executiva dos conselhos e a cargos em outras estruturas internas aos conselhos, como comissões de ética, financeiras ou eleitorais, o que é geralmente vedado aos membros natos.

Em todas as regulamentações consultadas estão previstas eleições, que podem ser convocadas e organizadas de maneira interna, por meio da constituição de uma comissão eleitoral com membros do próprio conselho, ou externa, quando é uma

⁸⁸ Outros membros que aparecem comumente nas peças são os membros visitantes (membros de outros conselhos que participam esporadicamente das reuniões) e os membros participantes (qualquer outra pessoa não enquadrada nas demais categoria de membros). Estes geralmente só têm direito a participação e fala.

coordenadoria ou diretoria do conselho que faz as chamadas e organiza as eleições. Os processos organizados internamente foram os mais frequentes. Os resultados das eleições podem se dar por aclamação (casa haja uma única chapa), ou por maioria simples (quando existe mais de uma chapa inscrita).

Os mandatos tiveram em sua maioria duração de dois anos com previsão de reeleição, mas outras configurações foram observadas. Em alguns estados os mandatos são de três ou quatro anos, ou mesmo de um ano. Além disso, em diversos estados, como no Paraná, por exemplo, a recondução a um cargo não é permitida.

II.3. Para além da legislação. Consultas sobre o funcionamento de conselhos comunitários e estaduais

II.3.1. Introdução

Como é sabido, o fato de haver sido instituído formalmente, mediante qualquer recurso legal disponível, não representa que um conselho tenha efetivamente passado a funcionar. Tendo funcionado em algum momento na história recente, um conselho pode ter sido desativado ou, ao menos, suas atividades podem ter sido suspensas por um dado período. É evidente, como já foi dito, que a mera previsão legal e seu conteúdo já são objeto suficientemente interessantes para se auscultar o que pensam gestores e lideranças políticas acerca dos conselhos de segurança pública, suas vocações e composição. São insuficientes, contudo, para a composição de um mapa mais fiel ao cenário atual sobre o funcionamento dessa ferramenta no Brasil atual. Para isso, a partir das informações obtidas junto às fontes anteriormente mencionadas, foram feitos novos contatos com o intuito de buscar informações sobre o funcionamento efetivo dos conselhos.

A busca por informações sobre os conselhos comunitários de segurança pública exigiram empenho e persistência da equipe de pesquisadores, especialmente por seu perfil organizacional. As consultas abrangeram principalmente os órgãos oficiais, como as secretarias e suas subseções. No final do processo, optou-se por buscar o contato de participantes da sociedade civil que integravam os conselhos. O objetivo era compreender como estavam organizados, ou seja, qual o grau de

institucionalização e de alcance junto às instituições governamentais eles dispõem. Inicialmente, solicitaram-se informações sobre a legislação de criação, regulamentos e demais documentos regulatórios. A seguir, o foco foi conversar com os representantes institucionais responsáveis, buscando informações sobre estrutura, periodicidade das reuniões, tempo de existência dos conselhos, e, por fim, buscou-se contato com representantes dos próprios conselhos.

De início foi possível perceber que os conselhos variam muito de modelo de organização de estado para estado, embora pareçam corresponder a um padrão clássico de organização. Em alguns estados os conselhos não precisam de chancela oficial para existirem e a relação com a polícia e a secretaria de segurança é muito flexível. A ausência de dados sobre os conselhos é muito comum. Sabe-se que eles existem, mas nem sempre se sabe sobre os documentos ou responsáveis por eles.

O contato direto com os conselheiros foi possível apenas em dois estados, Rondônia e Espírito Santo. Alguns contatos em secretarias de segurança ou afins argumentaram que não tinham autorização para envio de informações pessoais dos conselheiros, no caso os números de telefone pessoais, já que a maioria dos conselhos não dispõe de telefone para contato. O principal obstáculo para a obtenção de informações, contudo, foi a não continuidade dos contatos, ou seja, o não envio de resposta por meio das secretarias.

Para entrar em contato com as secretarias de segurança pública foram realizadas buscas na Internet para a obtenção de canais como números de telefone, endereços eletrônicos, etc. A seguir, solicitou-se o contato do responsável pelo conselho no estado, o que normalmente implicava o encaminhamento de um pedido formal, enviado por e-mail, acompanhado de uma carta de apresentação da pesquisa e um roteiro das informações de maior interesse. As respostas eram, na maior parte das vezes, rarefeitas, o que exigia novo contato por telefone e a retomada do processo.

Após muita insistência e a comprovação de que a pesquisa era de fato um empreendimento respaldado institucionalmente, as secretarias começaram a responder as consultas por telefone com maior obséquio. Algumas, inclusive, disponibilizaram relatórios que informavam a situação dos conselhos nos estados, bem como informando o contato de atores a eles ligados (como foram os casos de Espírito Santo, Tocantins e Rondônia).

No que diz respeito aos conselhos estaduais, pode-se dizer que, em geral, eles estão vinculados ao Poder Executivo dos estados através da Secretaria de Segurança Pública ou equivalentes. Comumente o gabinete do governador ou do secretário de segurança é o responsável pela direção do conselho, que tem como objetivo deliberar sobre questões de segurança pública em conjunto com representantes do governo, das polícias e da sociedade civil.

A formulação e proposição de políticas públicas para segurança através dos conselhos estaduais torna-se um processo mais transparente e democrático quando inclui diferentes representantes, que não apenas os responsáveis diretos para tal. Foi com o intuito de mapear a situação dos conselhos estaduais no país que as consultas aconteceram.

Os pesquisadores entraram em contato com as secretarias estaduais de segurança para conversar e entrevistar representantes dos conselhos. Os respondentes eram, portanto, funcionários das secretarias estaduais de segurança pública, normalmente participantes ou encarregados administrativos que conheciam o funcionamento dos conselhos para responder às perguntas enviadas por e-mail ou realizadas por telefone. Assim sendo, as consultas pretendiam confirmar a existência dos conselhos estaduais e buscar maiores informações sobre estrutura, funcionamento e condições em que se encontram.

A parte final dessa seção apresenta a compilação das informações obtidas pelas consultas nos estados. As consultas foram realizadas por telefone e por e-mail. Os contatos das secretarias foram obtidos pela Internet e após a primeira ligação era comum a solicitação de que um e-mail fosse enviado formalizando o diálogo, apresentando oficialmente a pesquisa e encaminhando as perguntas que seriam feitas. Alguns estados responderam com relatórios e legislação a respeito dos conselhos estaduais e outros responderam apenas por telefone, através de diálogos com graus variados de elucidação e confiabilidade.

Os dados obtidos foram compilados em uma planilha, e buscavam aferir a estrutura, legislação e atuação dos conselhos estaduais. As perguntas buscavam saber o ano de efetivação do conselho, a regularidade das reuniões - quando existiam - o meio de convocação das reuniões, o meio de divulgação dos dados, o número de reuniões nos últimos quatro meses e como eram feitos os registros das reuniões. O

segundo bloco de perguntas procurava saber se o conselho dispunha de recursos financeiros e se já havia formulado propostas de políticas públicas ou intervenção. Para compreender o modelo de organização, questionou-se sobre a existência de um órgão coordenador ou centralizador externo. Por fim, para compreender o grau de institucionalização buscaram-se informações sobre a existência de sede própria, funcionários remunerados e telefone próprio para contato. Com esta metodologia foi possível perceber como os conselhos se estruturam na prática, possibilitando uma comparação com o que é definido na legislação.

Como a ambição dessa parte do trabalho era estreitar os contatos e obter mais informações qualificadas, julgou-se desnecessário incluir aqui os dados referentes aos estados que foram objeto do trabalho de campo mais detalhado, apresentados na parte III. Além disso, após algumas tentativas frustradas, o estado de São Paulo foi deixado de lado. Objeto de estudos recentes, julgou-se mais produtivo concentrar forças onde as informações são mais escassas e pouco conhecidas. Feitas essas considerações, vejamos, então, sumariamente, os resultados extraídos desses esforços.

II.3.2. Conselhos Comunitário

II. 3.2.1. Região Norte

Acre

O estado ainda não dispõe de conselhos estabelecidos, embora esteja em andamento a implementação da política de conselhos. O decreto nº 2.925 de 13 de julho de 2015, estabeleceu novos parâmetros para a política de segurança pública do estado, criando a política comunitária de segurança pública, na qual se inscrevem os conselhos. Este documento define que os conselhos serão presididos pela secretaria de segurança pública, também responsável pela organização dos conselhos.

Segundo nos foi informado, os conselhos estão em fase de organização. No momento da consulta a secretaria estava viabilizando a eleição para formalização de um conselho na capital. Porém, ficou subentendido que os regimentos estão em fase de discussão e serão baseados em um regimento geral disponibilizado pela própria secretaria de segurança pública. A prescrição para os futuros conselhos, de acordo com este regimento geral, é de que as sedes existam dentro de algum órgão público.

Apesar da informação sobre a existência de regimentos não conseguimos acessá-los porque a secretaria não disponibilizou e não os encontramos nos sites acionados.

Amazonas

Os conselhos comunitários estão em fase de reestruturação. Antes de 2007 existia uma reunião mensal, apelidada de “conselhão”, que era composta por representantes dos sessenta bairros da cidade de Manaus. Este modelo foi interrompido por não gerar resultados práticos, ou seja, os representantes não apresentavam demandas, fatos ocorridos, sugestões ou encaminhamentos.

A lei delegada nº 79, de 18 de maio de 2007, criou os conselhos interativos, que eram ligados às companhias da Polícia Militar local. A regulamentação da lei não foi efetivada e cada representante criou um “conselhinho”, que tinha um formato individualizado. Após uma série de mal entendidos, um dos conselhos, por exemplo, começou a distribuir uniformes para seus representantes e a realizar vigilância de rua, os conselhos interativos foram extintos.

Em 2013 houve uma nova tentativa. Inspirando-se no modelo de ronda e aproximação entre polícia e comunidade, como nas UPPs cariocas e na Ronda de Recife, a secretaria de segurança desenvolveu outro modelo de polícia comunitária. O projeto, porém, não alcançou êxito. Atualmente uma nova gestão está reorganizando a atuação dos conselhos, supervisionados pela secretaria de segurança e com uma coordenação específica.

Os conselhos de Manaus reúnem-se mensalmente. A composição normalmente insere lideranças locais, representantes públicos e privados, empresários, comerciantes, diretores de escolas, dentre outros. As reuniões são comunicadas através de ofícios distribuídos nas associações de bairros, escolas, associações profissionais, comércio e por meio do aplicativo de mensagem Whatsapp.

Os conselheiros são eleitos por voto. Antes do processo de eleição, contudo, os candidatos preenchem fichas que são enviadas para a secretaria com o objetivo de conferir se eles estão aptos para tal, ou seja, se não houve envolvimento em atividades ilícitas no passado.

Amapá

Este estado, segundo informações obtidas junto à Secretaria de Segurança Pública, dispõe de cinquenta e seis conselhos registrados. Porém, apenas seis continuam ativos. O estado está buscando rever a política de conselhos, já que alguns estão irregulares ou empossam presidentes sem chancela da secretaria ou da federação. Neste estado há presença de conselhos comunitários para além da capital.

Desde março de 2012, por conta da lei nº 1.632, a coordenação dos conselhos está impedida de realizar novos pleitos. Além disso, todos os conselhos, mesmo os ativos, estão sem mandato. A Federação tem sido a responsável por organizar novas reuniões e eleições para os conselhos. Apesar das respostas obtidas no primeiro contato, não conseguimos novos esclarecimentos junto a esta secretaria.

Rondônia

Os conselhos neste estado, de acordo com o que foi informado pelo presidente de conselhos, têm como principal função manter a presença das forças policiais nos bairros que representam. De acordo com estes conselheiros o efetivo policial em Rondônia é muito abaixo do necessário, o que eventualmente implica em grandes regiões sem cobertura policial. Além disso, os conselhos desenvolvem programas de prevenção à violência, bem como promovem a integração entre a PM e a comunidade.

No total, atualmente, existem cinco conselhos instalados em Rondônia. Três estão na capital, Porto Velho, e os outros dois estão situados em Cacoal e Ouro Preto do Oeste, municípios do estado. De acordo com as informações disponibilizadas através das consultas, a criação dos conselhos foi estimulada tanto pela PM, quanto pelo Ministério Público.

Tocantins

A Secretaria de Segurança Pública do estado do Tocantins enviou relatório com o levantamento da situação atual dos conselhos comunitários. O relatório informou que atualmente existem quatro conselhos ativos. O documento, também traz o número de servidores envolvidos diretamente com as atividades da polícia comunitária e os representantes dos conselhos para cada batalhão de Polícia Militar do estado. Em alguns batalhões não existe conselho, mas existem representantes de antigos conselhos que ainda mantêm contato com a PM local.

Em 2011, o 2º Batalhão dispunha de oito conselhos, com trinta e sete membros cadastrados. O relatório ressalta que o número de conselhos e de membros era excelente, quando consideradas as características do estado. Atualmente este mesmo Batalhão tem contato com apenas quatro ex-presidentes de conselhos e nenhum conselho está ativo. Na região do 4º Batalhão existiam cinco conselhos e atualmente não existe conselho ativo. Na 4ª Companhia Independente de Polícia houve a formação de um conselho em 1999 e depois disso não há informações de novos conselhos. A secretaria considerou que os ex-presidentes que se comunicam com as bases de polícia comunitária fazem papel de conselho e os contabilizaram como conselhos ativos.

O 5º Batalhão possui um conselho ativo com sete membros cadastrados. No município de Nova Rosalândia, que fica na circunscrição do 8º Batalhão, existe um conselho, embora não exista uma base de polícia comunitária. O conselho é organizado pelos próprios moradores, as reuniões são mensais e acontecem na casa do presidente do conselho ou na escola municipal. Estes dois conselhos são os únicos no estado que estão organizados, com diretoria e reuniões periódicas.

Assim sendo, a secretaria de segurança do estado considera que atualmente quatro conselhos estão ativos, embora trinta e dois estejam cadastrados. É possível perceber que o estado desenvolveu diferentes experiências de conselho desde 1999 e que atualmente o número de bases de polícia comunitária e de conselhos é muito reduzido em relação a outros momentos. Segundo um trecho do relatório:

Muitas das bases declaradas ativas funcionam, ou simplesmente abrem as portas apenas quando uma VTR vai fazer PB no local, ou um membro do CONSEG como é o caso da Base Comunitária de

Segurança do setor Nordeste de Araguaína, a qual permanece aberta ao público simplesmente pela dedicação do presidente do CONSEG, o Sr. Raimundo, que mesmo só, não abandona o posto. Essa realidade desestabiliza toda expectativa de policiamento comunitário, uma vez que apenas um militar ou mesmo um civil, não desempenha atividades externas com eficiência por questões doutrinárias e de segurança pessoal. É necessária interação concreta das polícias com a comunidade. (Relatório enviado pela Secretaria de Segurança do Tocantins)

Dos trinta e dois conselhos cadastrados, foram nomeados duzentos e vinte e quatro membros, dos quais apenas dezessete foram localizados. Estes compõem os quatro conselhos ativos, dos quais apenas um possui CNPJ e dois possuem membros diretores formalizados.

II.3.2.2. Região Nordeste

Alagoas

Os representantes da Secretaria de Segurança Pública deste estado declararam que atualmente não existem conselhos ativos. O major responsável pela polícia comunitária informou que já houve uma tentativa da secretaria de fomentar a formação de conselhos, porém elas não foram exitosas. Segundo informação de outro representante da secretaria, os conselhos foram formados na mesma época que o conselho estadual (2007). Porém, apesar do incentivo não houve adesão. A população não se sentia confortável em participar, o que ocasionou a mudança do nome dos conselhos para conselhos de prevenção, mas mesmo assim a participação continuou rarefeita.

Desse modo, hoje existe um comitê gestor que promove ações nas comunidades. O comitê é presidido pelo governador e envolve demais secretarias, como a de educação, e outros órgãos governamentais. Em algumas bases as ações promovidas por este comitê alcança um público constante.

Ceará

No Ceará os conselhos comunitários de segurança são chamados Conselhos Comunitários de Defesa Social – CCDS e estão inscritos em um programa maior

chamado “Pacto por um Ceará Pacífico”⁸⁹. Os conselhos são criados a partir da chancela da Secretaria de Segurança e devem ser organizados por diferentes representações da sociedade, visando defender seus interesses relacionados à segurança pública junto aos órgãos competentes.

Atualmente, o registro oficial contabiliza um total de duzentos e setenta CCDS, distribuídos na capital e no interior do Estado do Ceará e vinculados à Coordenadoria de Defesa Social da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS). A diretoria é composta por no mínimo dez e no máximo vinte integrantes, eleitos pelos participantes do conselho. Além disso, ela é constituída por autoridades da SSPDS, representantes de associações, líderes comunitários, profissionais liberais, estudantes de nível médio e universitários. A participação é de caráter voluntário e envolve um total de aproximadamente três mil participantes.

Maranhão

O programa de governo Pacto pela Paz instituiu os conselhos no estado e foi aprovado em fevereiro de 2016. Ele é inspirado nos programas do estado de Pernambuco, chamado de Pacto pela Vida, e, do Ceará, batizado com o nome de Pacto por um Ceará Pacífico. Os conselhos anteriores ao Pacto pela Paz estão se adequando ao novo programa e novos conselhos estão sendo criados. No âmbito deste programa os nomes foram alterados de Conselhos Comunitários de Segurança Pública para Conselhos Comunitários pela Paz.

Atualmente existem vinte e oito conselhos no estado, distribuídos entre a região metropolitana de São Luiz e municípios do interior, como São José de Ribamar, Raposa e Passo do Lumiar. O respondente não soube informar mais municípios em que estão instalados conselhos.

⁸⁹ O "Pacto por um Ceará Pacífico" abrange programas, projetos e ações voltadas para a prevenção da violência e redução da criminalidade.

Paraíba

Hoje, no estado da Paraíba, existem seis conselhos que estão localizados em João Pessoa (dois) e Campina Grande (quatro). Os conselhos fazem parte do programa de aproximação entre a Polícia e a comunidade, o que inclui a Polícia Comunitária e as Unidades de Polícia Solidária (UPS). A atuação dos conselhos visa reduzir a insegurança, causada principalmente pelo reduzido efetivo policial, e cobrar a presença policial junto às instituições governamentais.

Uma das principais intervenções dos conselhos junto ao poder público tem sido exigir, através do Ministério Público e de Audiências Públicas, a abertura de novos concursos para a Polícia Militar com o objetivo de aumentar o efetivo policial.

Pernambuco

A implantação dos conselhos vem sendo discutida desde 2009, mesmo ano da Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), porém não existem conselhos funcionando de fato. A Gerência de Proteção Participativa ao Cidadão (GPPC), segundo e-mail da Secretaria de Segurança, busca articular a criação de conselhos que sejam compostos por participantes da sociedade civil, gestores públicos e profissionais de segurança.

Piauí

No estado do Piauí os conselhos surgem no âmbito das próprias comunidades e sem nenhuma vinculação institucional com o estado e/ou município, excetuando quando das parcerias, em forma de convênios, em atividades da segurança de prevenção primária ou ações de cidadania.

A Lei Complementar nº 52, de 23/08/2005, vincula os conselhos ao poder estadual. Na prática a relação acontece junto a Polícia Militar; e a coordenadoria a qual se refere é responsável pela condução, orientação e a criação dos conselhos em todo o estado.

Na capital, Teresina, existem seis conselhos devidamente legalizados e localizados por regiões da capital. No interior, existem cinco conselhos definitivos, ou seja, com estatuto, registro em Cartório e com CNPJ, e treze conselhos criados, mas funcionando de forma provisória. Ainda não existe no estado lei complementar, decreto ou regimento que regulamentem a criação dos conselhos e o seu acompanhamento.

Parte destes conselhos conta com uma relação de parceria com a Secretaria de Estado de Segurança Pública para o desenvolvimento de um projeto denominado Projeto Núcleo Comunitário Social Mirim (Pelotão Mirim). O acompanhamento desse projeto é prerrogativa da Polícia Militar, que desempenha tal função a partir de determinação de uma Lei Complementar. O objetivo do núcleo é desenvolver junto às crianças e adolescentes de 7 a 14 anos atividades de cidadania, com foco na prevenção à violência.

II.3.2.3. Região Centro-Oeste

Goiás

Atualmente, segundo informações disponibilizadas pela Secretaria de Segurança Pública, o estado possui conselhos cadastrados em todas as cidades do estado, o que significa dizer que existem duzentos e quarenta e três conselhos, desconsiderando os conselhos de Goiânia e Anápolis. Na cidade de Goiânia existem sessenta e dois conselhos cadastrados, com cinquenta e dois ativos, e em Anápolis são doze conselhos cadastrados.

Os conselhos neste estado são entidades de direito privado e, em sua maioria, possuem CNPJ. Nenhum conselho possui sede própria e as reuniões ocorrem apenas uma vez por mês e em locais públicos. Os conselhos não têm recursos financeiros, mas podem requisitar verbas ao Judiciário (de multas, por exemplo) desde que apresentem algum projeto para ser financiado - às vezes esses projetos incluem melhorias na própria Polícia Militar.

As reuniões destes conselhos ocorrem mensalmente, de maneira regular e, às vezes, alguns conselhos fazem sua reunião junto com a prestação de contas

comunitária da Polícia Militar local, também mensal. A convocação para estas reuniões se dá por meio de carros de som, contatos boca á boca, Whatsapp e Facebook. Todas as deliberações dos conselhos são encaminhadas à Polícia Militar, por meio do comandante do Batalhão da Polícia Militar, e à coordenadoria. No entanto, não há muito contato com as instituições do Estado, pois os conselhos em Goiás são muito independentes.

Há em curso um projeto desenvolvido pelos conselhos chamado "Vizinhança Solidária", que é um programa em que a comunidade local cria um grupo no Whatsapp e os moradores trocam informações sobre "atividades estranhas" na comunidade. De acordo com os dados obtidos junto aos batalhões que incentivam este programa, existe um resultado positivo, que é causado pela velocidade na transmissão das informações.

Mato Grosso

A resposta enviada pela Secretaria de Segurança Pública indica que existem cento e oitenta e quatro conselhos no estado com Carta Constituída (um documento estadual necessário para criar um conselho comunitário e registrá-lo em cartório), dos quais cento e trinta e nove estão ativos e quarenta e cinco estão inativos.

As reuniões ocorrem mensalmente na maioria dos conselhos, e são convocadas por telefone, Facebook, Whatsapp e no boca a boca, sem formalização institucional. As atas são registradas e enviadas para a Coordenadoria e, havendo demandas, elas são repassadas para a secretaria. A maioria dos conselhos possui CNPJ e não dispõem de recursos financeiros próprios, obtendo verbas por meio de parcerias com prefeituras locais e com a ajuda do Ministério Público, que destina parte do montante arrecadado com multas.

Os conselhos normalmente elaboram propostas que são enviadas para as instituições competentes e demais órgãos governamentais. As principais demandas são: 1) maior efetivo policial nas ruas; 2) estratégias de segurança pública voltadas para o policiamento comunitário e para a prevenção de crimes; 3) uma política de vídeo monitoramento, que consistiria na instalação de câmeras de segurança em pontos estratégicos do estado. Os recursos para este projeto (que ao que parece está

em processo) seriam arrecadados junto à SENASP. Ou ainda, caso o projeto seja ampliado, os recursos seriam obtidos junto às prefeituras e aos empresários. Por fim, mas não menos importante: os conselhos não possuem sede própria, em sua maioria, tampouco telefones e funcionários.

II.3.2.4. Região Sudeste

Minas Gerais

No estado de Minas Gerais existem conselhos (os chamados CONSEP) ativos, que são administrados pela Polícia Militar e estão distribuídos em dezoito regiões. Atualmente, a política de polícia comunitária, que abrange os conselhos, sofre uma reformulação que pretende melhorar a efetividade desses espaços de participação da sociedade civil. A secretaria vem estabelecendo o programa de policiamento comunitário, no qual está inserida a política dos conselhos, e que tem como objetivo integrar a população, a fim de conhecer suas demandas.

A justificativa para as alterações em curso se encontra no propósito que tem movido os conselhos. Segundo o analista executivo de defesa social, estes espaços adquiriram um caráter político que escapa do propósito para o qual foram criados. Existe também uma dificuldade de consolidar processos de eleição que garantam a alternância de representantes, pois em alguns casos o conselho é presidido pela mesma pessoa há trinta anos. O analista de defesa social também informou que as demandas apresentadas nos conselhos muitas vezes não se aplicam às suas atribuições, como, por exemplo, a diminuição da população de rua em determinados bairros.

A PMMG administra hoje trezentos e oitenta e três CONSEP distribuídos nas dezoito regiões e participa de diversos cursos e seminários de capacitação. Segundo relatório oficial, ela realizou, desde o início dessas atividades, 10.754 reuniões com foco em fortalecer as ações e a filosofia de Polícia Comunitária. Além de 38.322 visitas de convite para reuniões e visitas tranquilizadoras, 832 palestras e 16.844 operações⁹⁰.

⁹⁰ A secretaria não precisou o espaço temporal a que estas informações se referem.

Hoje as bases comunitárias atendem setenta municípios e contam com cento e treze Bases Comunitárias Móveis e três Bases Comunitárias Fixas. O GEPAR, grupamento criado com o intuito de fortalecer a relação com a comunidade, atua hoje em vinte municípios, contando com sessenta unidades, e realizou, desde sua criação, ainda segundo informações oficiais, 15.559 operações.

Outro dado interessante diz respeito às relações entre Polícia Militar e Polícia Civil, no que toca aos conselhos. Segundo informações presentes nos sites institucionais os conselhos seriam de responsabilidade da Polícia Civil, o que é uma exceção bastante curiosa no universo mais geral apurado no levantamento. Ocorre, porém, que a despeito dessa previsão é à Polícia Militar que, na prática, cabe a condução dos conselhos. Mais curioso ainda, segundo fonte da Secretaria de Defesa Social, há movimento da Polícia Civil para fazer valer o que está formalmente previsto e assumir a responsabilidade pelo programa envolvendo os conselhos.

Espirito Santo

A política de segurança pública do estado do Espírito Santo privilegiou o formato de conselhos desde os anos 1990, quando desenvolveu uma política de comunitarização da Segurança Pública. Atualmente, porém, os conselhos municipais assumem maior expressividade que os CONSEG.

II.3.2.5. Região Sul

Rio Grande do Sul

Segundo as informações disponibilizadas pela Secretaria de Segurança Pública deste estado não existem conselhos de comunitários de segurança, apenas conselhos municipais.

Santa Catarina

O estado possui trezentos e quarenta e sete conselhos comunitários de segurança pública cadastrados e com Carta Constitutiva. Destes, apenas cento e quarenta e sete estão ativos, de acordo com informação oficial. Atualmente a

secretaria desenvolve junto aos conselhos, através da coordenação, projetos como Rede de Cidadãos Protegidos, Vizinhos em Alerta, Vizinhança Solidária e o Programa Educação no Trânsito Solidário.

II.3.3. Conselhos Estaduais

Além dos conselhos comunitários, buscou-se, através de contatos semelhantes aos travados para a apuração dos conselhos comunitários, maiores informações sobre os conselhos estaduais. Na região norte, os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia e Roraima não dispõem de conselhos estaduais de segurança pública ativos atualmente. As informações apuradas junto a diferentes atores são as que seguem.

II.3.3.1. Região Norte

Amazonas

Existe um projeto de estruturação dos conselhos que envolverá as secretarias de segurança dos municípios do estado. O projeto, porém, só começará a ser discutido após as eleições municipais deste ano (2016). Por enquanto, porém, não existe conselho estadual estabelecido.

Rondônia

O Conselho Estadual foi implementado em junho de 2015, e, apesar de seu pouco tempo de criação, já encontra dificuldade em se manter, pois as reuniões não têm acontecido. Quando estava ativo, as reuniões eram mensais e convocadas por e-mail, telefone, Whatsapp e ofício. No que diz respeito à estrutura, o conselho não dispõe de recursos próprios, funcionários remunerados, sede e linha telefônica.

Tocantins

O conselho foi implementado em 2013, mas está inativo desde 2014. Atualmente, existem apenas Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEG) no estado.

II.3.3.2. Região Nordeste

No que diz respeito ao nordeste, os estados de Sergipe, Pernambuco, Bahia e Rio Grande do Norte não dispõem de conselhos estaduais de segurança pública. A equipe não obteve respostas aos seguidos contatos tentados junto às autoridades do estado do Piauí. As demais informações são as que seguem.

Ceará

A primeira experiência de conselho estadual no Ceará data de 1993, e em 2007 foi implementado o modelo que existe atualmente, que não inclui um órgão coordenador. O conselho está ativo, o que se confirma pela regularidade das reuniões, que ocorrem mensalmente, havendo, ainda, a possibilidade de convocação de reuniões extraordinárias (nos últimos quatro meses aconteceram quatro reuniões regulares e uma extraordinária). As convocações para as reuniões acontecem por telefone ou por e-mail e são divulgadas através de ofícios e os registros são feitos através de atas, encaminhadas obrigatoriamente à secretaria.

De acordo com a lei que rege o Conselho Estadual do Ceará, ele deve dispor de recursos financeiros, porém na prática isto não é verificado. Embora os funcionários do conselho não sejam remunerados, existe, ainda em tramitação, um projeto de lei que estabelece uma gratificação aos cinco membros da diretoria. No que diz respeito à estrutura, o conselho não possui sede ou linha telefônica própria e seus funcionários não são remunerados.

Alagoas

Implementado em 2007, o Conselho Estadual de Alagoas continua ativo. As reuniões são regulares e acontecem em três sessões mensais. Nos últimos quatro meses o conselho reuniu-se mais do que o ordinário, realizando, ao todo, dezessete reuniões. A convocação das reuniões é feita através da mídia local e do site do Conselho, e seus resultados – registrados em atas – são divulgados no site e no Diário Oficial.

Nos últimos quatro meses o conselho encaminhou proposta de intervenção para a Secretaria de Segurança Pública, o que confirma sua atuação. Como estrutura para seu funcionamento o conselho dispõe de sede, linha telefônica, site e e-mail próprios. Além disso, o conselho dispõe de funcionários remunerados.

Paraíba

Atualmente o conselho está inativo, embora tenha sido criado por lei em 2003 e implementado em 2015. Segundo a Secretaria de Segurança, houve apenas uma reunião e mesmo assim “muito incipiente”. A justificativa para a não continuidade das reuniões está na dificuldade de conciliação entre a agenda do Governador, que por lei deve presidir o conselho, e dos demais membros do conselho. Ademais, na única reunião ocorrida, foi acordado que seria elaborada uma minuta de regimento interno e seriam organizadas eleições para a representação das instituições do sistema de segurança pública. Nada disso, no entanto, ocorreu até o momento.

Maranhão

O Conselho Superior de Segurança Pública foi fundado em 1995 e se mantém ativo. As reuniões são regulares, de caráter semanal, convocadas através de e-mail, telefone e Whatsapp. Nos últimos quatro meses aconteceram vinte e uma reuniões, cujos registros são feitos por atas e enviados à Secretaria de Segurança Pública. Apesar do elevado número de reuniões, não houve proposta de intervenção encaminhada recentemente. O conselho dispõe de recursos financeiros próprios, funcionários remunerados e telefone próprio para contato, mas não possui sede própria.

II.3.3.3. Região Centro-Oeste

Segundo o respondente da secretaria o conselho funciona como uma espécie de instância superior da Corregedoria de Polícia e não possui influência sobre a política de segurança pública do estado, embora tal atribuição esteja prevista em seu

regimento. Pelo que se pode apurar em relação à região centro-oeste, não existem conselhos estaduais no Distrito Federal e nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Brasília

Em Brasília não existe Conselho Estadual de Segurança Pública, o que existia se tornou inativo em 2013 e foi extinto em janeiro de 2015.

Goiás

Apesar de existir em lei, o conselho não se reúne há algum tempo. Entretanto, segundo contato feito junto à secretaria, no ano passado todos os conselhos estaduais se reuniam, sendo representados pelos titulares das secretarias correspondentes (que também são seus presidentes). Recentemente a secretaria ganhou novo secretário e a intenção é a de que o conselho volte a se reunir regularmente.

II.3.3.4. Região Sudeste

Minas Gerais

A única informação obtida é a de que existe um conselho ativo.

II.3.3.5. Região Sul

Finalmente, até onde se pode apurar nenhum dos estados da região sul tem conselho estadual em funcionamento.

II.3.4. Balanço provisório

Embora os resultados obtidos possam parecer frustrantes, se contrastados com o esforço enorme dispendido para obtê-los, todo o processo envolvido na busca de

qualificação de informações proporciona alguns ensinamentos importantes sobre os conselhos de segurança no Brasil atual.

Pode-se perceber, por exemplo, que a experiência dos conselhos comunitários é interrompida com frequência. Em muito estados já houve a encampação de conselhos, mas, por diferentes razões, eles acabaram declinando e deixando de funcionar. Aparentemente, o principal motivo que contribui para o esmorecimento dos conselhos parece ser sua dependência de lideranças realmente comprometidas com seu funcionamento. A percepção das limitações dos conselhos em atender demandas e impactar efetivamente a segurança pública também parece concorrer fortemente para sua instabilidade. Do mesmo modo, chega-se ao final da pesquisa com a convicção de que sem o aporte do Estado dificilmente os conselhos comunitários ou estaduais conseguem ter uma vida longa.

Atores como o Ministério Público são omissos em boa parte dos casos, mas em alguns estados se revelou um vetor importante para a criação e manutenção dos conselhos comunitários. O Ministério Público também tem atuado no sentido de conferir força às demandas apresentadas pelos conselhos junto a diferentes órgãos governamentais, como é o caso da disputa por aumento de efetivo policial. Em estados menores, como é o caso de Rondônia, o Ministério Público se revelou um fator importante para que os conselhos tenham voz ativa e consigam disputar espaços públicos de participação, atuando na mediação junto com legisladores e o executivo municipal.

Outro fato importante se relaciona aos programas de policiamento comunitário, pois, a princípio, os conselhos deveriam ser organizações autônomas, mobilizadas por atores da sociedade civil e com participação de atores governamentais. Porém, o que se percebe é que os conselhos fazem parte de programas de segurança pública, como um instrumento de aproximação entre a sociedade civil e a PM, e a continuidade da existência dos conselhos em muito se relaciona com o êxito desses programas de policiamento.

Por fim, outro fator que parece contribuir para a dificuldade de manutenção desses conselhos diz respeito à real função a que estes espaços se prestam. O uso dos conselhos para “fins políticos” é apresentado recorrentemente como um dos motivos de descrença da população em relação aos conselhos, e razão de preocupação das

secretarias de segurança, que vêm nessa prática uma distorção do propósito dos conselhos. Além desses fatores, a desconfiança da população em relação a polícia também contribui para o insucesso dos CONSEG, em especial em áreas de mais pobres e com maior tendência à vulnerabilidade social.

O cenário relativo aos conselhos estaduais de segurança é um pouco diverso. Eles existem de forma mais organizada e permanente nos estados da Região Nordeste. Nos estados de Alagoas e Maranhão, os conselhos dispõem de funcionários remunerados. O de Alagoas é o único da região que possui sede própria e também parece o mais organizado, pois disponibiliza um site, e-mail e telefone. A contrapartida, é a baixa participação da sociedade civil.

Na região norte apenas o Pará tem um conselho estadual organizado e ativo. O estado do Amazonas diz estar articulando a criação, mas até o momento da consulta não havia nada de concreto. Os estados do Tocantins e de Rondônia já tiveram conselho, mas ambos estão, atualmente, inativos. Na verdade, a região norte talvez seja a maior concentração de exemplos da volatilidade desses conselhos e de sua baixa capacidade de sobrevivência.

Na região sudeste os estados de Minas Gerais e do Rio de Janeiro dispõem de conselhos estaduais. Só conseguimos, porém, informações sobre o Rio de Janeiro, que também dispõe de um conselho institucionalizado, com site, página em rede social estando ativo há três anos.

Cabe enfatizar, enfim, a confirmação do que já se supunha. Há uma diferença clara entre a previsão legal e formal, existente em praticamente todo o país, e o funcionamento efetivo dos conselhos. Deve-se notar, adicionalmente, que mesmo esses conselhos cujos contatos foram feitos e declararam estar em funcionamento podem e devem ser objeto de novas checagens. É importante conhecer o modo como funcionam, as dinâmicas de suas reuniões, a natureza das questões que abordadas, a capilaridade social e a capacidade institucional de articulação com agentes da sociedade civil, por um lado, e do Estado, por outro. Tal apreensão somente é obtida mediante maior aproximação, o que foi feito, no escopo desse trabalho, através do estudo de quatro casos, cuja exploração é a matéria do que vem a seguir.

PARTE III

QUATRO ESTUDOS DE CASO

O campo de estudos sobre conselhos de política, em geral, pode ser dividido em três grandes linhas de análise. A primeira delas, de caráter mais geral, flerta com preceitos normativos, e concentra-se na discussão sobre as potencialidades desse arranjo e de suas conexões com a ampliação da democracia e a qualificação de políticas, ambas não necessariamente associadas entre si. A segunda delas, mais focada nos processos empíricos, reúne alguns poucos trabalhos que se aventuram na tentativa de estabelecer um quadro geral desse tipo de ferramenta ou de sua aplicação em algum campo específico das políticas públicas. Os caminhos para uma realização dessa monta são tortuosos e os resultados devem ser sempre vistos com reservas, conforme se buscou deixar claro na primeira parte do presente estudo. Fontes oficiais dão conta de uma parcela desse universo e pouco têm a dizer sobre seu dinamismo e funcionamento práticos. Sendo instâncias que se justificam exatamente por impactar as rotinas de definição dos problemas a serem enfrentados, tanto quanto das estratégias a serem abordadas e seus efeitos nas vidas das pessoas, acaba sendo inevitável para o pesquisador a pergunta: e como isso funciona efetivamente, na prática? É daí que se engendram os trabalhos da terceira linha de pesquisas. São aquelas análises monográficas, que se dedicam a estudos de caso, fazendo uso de recursos tradicionais da sociologia e da antropologia: trabalho de campo, entrevistas em profundidade, observação participante. Muita conversa, alguma flexibilidade, e utilização ao máximo de uma sensibilidade treinada pelo hábito e pelo acúmulo de trabalhos dessa natureza tomam o lugar, por vezes a contragosto do próprio pesquisador, dos procedimentos mais cifrados, sistematizados nos bons manuais de pesquisa. Esse é o caso de boa parte das pesquisas sobre conselhos de uma forma geral.

As páginas a seguir, que compõem a terceira parte da pesquisa ora apresentada, são o resultado desse terceiro tipo de abordagem. Na impossibilidade do consumo de horas de observação e imersão no campo, optou-se por um grande investimento concentrado em entrevistas, participação em reuniões, conversas

formais e informais. Acreditou-se, com isso, realizar uma aproximação impossível de outra forma, identificar singularidades e convergências dos experimentos realizados em quatro diferentes estados da federação, evidenciando, ao longo da exposição, o acerto de cada escolha e os diferentes rumos analíticos que ficam por ser explorados futuramente. A diversidade do campo se traduz não somente nas questões que orbitam em torno dos problemas previamente estipulados como de interesse central da pesquisa. Ela se mostra, também, na forma em que elas aparecem e são organizadas no texto, à medida que cada pesquisador se aproxima do objeto e do campo que o constitui. Vejamos o resultado desse exercício.

III.1. O Mistifório Conselheiro: Um olhar sobre os conselhos comunitários de segurança de Salvador

III.1.1. Introdução

Durante o processo de mapeamento dos órgãos colegiados que atuam no âmbito da segurança pública no território nacional, primeira fase do levantamento de dados, a equipe de pesquisa teve sua atenção despertada pelas notícias que chegavam da Bahia. Naquele momento, as informações davam conta da existência de modelos distintos de conselhos que coexistiam no estado. Havia conselhos de segurança comunitários encampados por órgãos públicos (Ministério Público e/ou Polícia Militar) e outros impulsionados por entidade da sociedade civil (FECONSEG), tratando-se de uma novidade que contava com potencial rendimento analítico para o campo de estudos. Por essa razão, a cidade de Salvador foi escolhida como um dos casos a serem estudados com mais atenção.

No campo, percebeu-se que as organizações do poder público e a entidade da sociedade civil podiam se combinar de modo mais complexo do que sugeria a separação antevista nas investigações iniciais. Há em Salvador, na verdade, uma espécie de miscelânea de interações cujos critérios não foram integralmente desvelados nem apresentaram inovações perceptíveis no tocante à valorização e ao fomento da participação social. Antes de se apresentar os resultados da pesquisa,

contudo, convém expor os passos que estruturaram as decisões sobre a coleta de dados.

Inicialmente, por meio de contatos telefônicos e trocas de mensagens, conversas foram estabelecidas com personagens chaves no campo da atividade conselheira na capital baiana. Tratava-se de uma sondagem que objetivava identificar agentes públicos e atores civis que se encontravam engajados no processo de promoção, estruturação, implantação e gestão dos conselhos comunitários de segurança em Salvador. De imediato, o cenário resultante dessas sondagens apontava para a coexistência de dois modelos distintos de conselhos. De um lado, se encontrariam os conselhos fomentados pela Polícia Militar, com apoio do Ministério Público estadual, que após serem criados se mantiveram vinculados aos órgãos públicos, em especial à Polícia Militar. De outro lado, estavam os conselhos que, apesar de terem sido promovidos pela Polícia Militar, por meio da diretoria de polícia comunitária e direitos humanos, aderiram à Federação dos Conselhos Comunitários de Segurança (FECONSEG). Portanto, apesar de atuar no processo de mobilização e constituição dos dois modelos de conselhos comunitários de segurança existentes em Salvador, a Polícia Militar, aparentemente, não exercia o protagonismo naqueles que se encontravam filiados à federação. Mas por que isso ocorria?

Para dar conta de um levantamento dessa natureza, duas visitas foram feitas à capital baiana por integrantes da equipe de pesquisa. Na primeira, o objetivo principal era o de contatar gestores, entrevistar atores centrais e coletar dados sobre atuação da Polícia Militar e da FECONSEG ao longo dos últimos anos. Buscou-se ainda estabelecer contatos que possibilitassem aos pesquisadores acompanhar reuniões futuras, na visita seguinte, nalguns dos colegiados que se encontravam ativos. Nesta visita, entrevistaram-se integrantes da Polícia Militar da Bahia que atuam no planejamento, mobilização e estruturação dos conselhos comunitários de segurança, a saber: o superintendente de prevenção à violência, o diretor do departamento de polícia comunitária e direitos humanos, os comandantes das bases comunitárias Pituba, Calabar e Bairro da Paz. Procedimento metodológico semelhante se deu na Federação de Conselhos Comunitários, tendo sido entrevistados o presidente da FECONSEG e os presidentes dos conselhos comunitários do Comércio e de Camaçari.

Na segunda visita, foram priorizadas as questões relativas ao funcionamento dos CONSEG. Acompanhamos reuniões administrativas e uma sessão ordinária em três diferentes conselhos comunitários de segurança. No Conselho Comunitário do Bairro da Paz foram observados aspectos de um encontro de trabalhos de integrantes do colegiado. Já no CONSEG do Rio Vermelho, além do acompanhamento de uma reunião de trabalho, foi realizada uma entrevista com a presidente do órgão colegiado. Por fim, no Conselho Comunitário do Calabar, além de se acompanhar a sessão inaugural após a formalização do conselho em cartório, duas entrevistas com membros da diretoria também foram gravadas.

No campo foi apurada a existência de uma terceira modalidade de conselho comunitário de segurança pública que estaria em atividade na Bahia, na cidade de Luiz Eduardo Magalhães. Apesar de não estar no escopo territorial do estudo, que se restringiu a cidade de Salvador, considerou-se importante registrar a existência desse colegiado para que estudos futuros possam contemplá-lo. O entusiasmo com que esse colegiado foi descrito pelo gestor da Polícia Militar, que afirmou ser esse o modelo de conselho comunitário que mais o agrada, instigou a curiosidade da equipe de pesquisa. Segundo nosso colaborador, o Conselho Comunitário de Luiz Eduardo Magalhães invariavelmente em relação à qualidade da integração, pois a sociedade civil organizada e os agentes estatais atuam em parceria para efetivar as deliberações do conselho: “Você vai ter o prefeito, vai ter o Tribunal de Justiça trabalhando com o representante do juiz. Você vai ter o Ministério Público através da promotoria. Você vai ter a Polícia Militar, a Polícia Civil. Você vai ter a comunidade em si. Você vai ter pessoas outras lá, participando com vontade de fazer com que aquilo ande.” (Superintendente de Prevenção à Violência, SPREV/SSP, em 28/04/2016). Fica aqui a menção ao colegiado.

Em relação à Salvador, as fontes documentais indicam que desde o ano 2000, a Polícia Militar, o Ministério Público e a FECONSEG têm atuado no processo de mobilização para criação dos conselhos comunitários de segurança. Tais instituições tanto podem agir em conjunto, como isoladamente. Na verdade, a impressão que se teve a partir das entrevistas é que há setores da Polícia Militar que estão próximos da Federação e outros que não veem tal proximidade com simpatia. No caso do Ministério Público, ator importante no processo de promoção dos conselhos

comunitários, observa-se que foi a partir da instituição do Pacto Pela Vida⁹¹, em 2011, que o trabalho se intensificou. O Pacto Pela Vida impulsionou a criação e a implementação das Bases Comunitárias de Segurança e previa que cada base contaria com um conselho comunitário de segurança. No campo entrevistamos comandantes de duas bases comunitárias que estavam em fase de implantação do conselho comunitário de segurança. Na Base Comunitária do Calabar, a mobilização se deu por meio da ação do Ministério Público e da Polícia Militar. Já na Base Comunitária do Bairro da Paz, a sensibilização se iniciou com o Ministério Público e a Polícia Militar, mas logo foi assumido pela FECONSEG. Isto é, nas duas bases houve participação do Ministério Público e da Polícia Militar na fase de sensibilização comunitária. A diferença é que no Calabar os moradores não demonstraram interesse em se filiar à Federação, ao contrário do que ocorreu no Bairro da Paz.⁹²

Consultando a Relação dos Conselhos Comunitários de Segurança no Estado da Bahia (2013), documento produzido pela Superintendência de Prevenção da Secretaria de Segurança Pública/BA (SPREV), verifica-se uma tendência à inativação dos CONSEG no ano de 2013. Dos vinte e seis colegiados cadastrados na capital, apenas dezessete se encontravam ativos.⁹³ As justificativas informadas pelos representantes desses colegiados para desativação eram: excessiva dependência do presidente, desmobilização comunitária, interveniência política e carência material. De posse dos dados que foram coletados no campo, mas também obtidos por meio dos contatos telefônicos e através das fontes documentais (peças legislativas, manuais, estatutos, regimentos, etc), reuniu-se um conjunto de informações sobre o funcionamento dos conselhos comunitários de segurança na capital baiana.

Dentre as muitas possibilidades de organização da exposição, duas sobressaíram: a) apresentar os resultados a partir da origem organizacional do colaborador (o que dizem os policiais, os federados e os integrantes dos conselhos comunitários sobre tais órgãos?); b) agrupar as informações a partir de questões centrais (Como funcionam tais colegiados? Quem participa? Que questões são

⁹¹Originalmente, o Pacto pela Vida foi um programa integrado de ação social e prevenção à violência lançado em Pernambuco. Trata-se de uma ação integrada que articula programas de diferentes campos de atuação do poder público estadual. Tido como principal iniciativa na área de segurança pública do governo Eduardo Campos, o programa obteve muita projeção e acabou sendo replicado em outros centros.

⁹²Calabar é uma comunidade articulada, com forte presença de movimentos sociais, localizada próximo à região central da capital, enquanto o Bairro da Paz é uma comunidade onde a mobilização social é mais recente e que, geograficamente, se encontra mais distante do centro de Salvador.

⁹³ Na última listagem atualizada pela Polícia Militar sobre a existência de conselhos comunitários de segurança na Bahia, datada de 2013, verifica-se que o estado chegou ter 212 CONSEG ativos.

debatidas? Como deliberam?). Evidentemente que outras abordagens poderiam orientar a construção do texto. Problematizar a distribuição de poderes entre os conselheiros e seus reflexos nas deliberações do colegiado seria interessante, por exemplo. Mas isso exigiria um acompanhamento muito mais detalhado das reuniões desses colegiados, o que não cabia nos limites desse estudo. Supôs-se então que seria mais oportuno partilhar com os leitores alguns dos aspectos singulares dos conselhos comunitários de segurança visitados, entrelaçando-os com as entrevistas e os demais dados obtidos no campo. Isto é, o texto que se segue objetiva coser observação participante, entrevistas e análise documental na confecção de uma malha interpretativa densa e substancial sobre os conselhos comunitários de segurança que se encontravam ativos, em Salvador, no primeiro semestre de 2016.

A exposição dos resultados se encontra dividida em dois itens: conselhos tradicionais e conselhos federados. A primeira delas refere-se aos conselhos encampados e reconhecidos formalmente pelo poder público. Entre os segundos, estão aqueles que têm, em sua base de criação, a expectativa de autonomia em relação ao Estado. Cada uma dessas modalidades será apresentada em duas dimensões de sua existência: estatuto e funcionamento. Ou seja, inicialmente se apresenta o modelo de conselho e um breve histórico sobre o contexto em que foi criado. Em seguida, as regras que o regem (dimensão da previsão normativa/ fonte documental) e alguns aspectos do seu funcionamento (dimensão da prática/ observação participante e entrevistas). Por último, nas considerações, há uma tentativa de sistematização analítica de todo trabalho realizado ao longo do estudo.

III.1.2. Os conselhos tradicionais de Salvador

Esses colegiados apresentam desenho institucional similar ao dos conselhos criados nos anos 1990. Em verdade, alguns deles, como o conselho do Rio Vermelho e Ondina, são remanescentes das experiências iniciais, ainda que interrupções possam ser notadas ao longo de suas trajetórias. Em razão do caráter pioneiro, são comumente denominados de conselhos tradicionais pelos integrantes da Polícia Militar da Bahia –

ponto de vista que se incorporou ao estudo para fins de contraposição aos conselhos que foram criados a partir dos anos 2000, pela FECONSEG.

Há vários aspectos que diferenciam os conselhos tradicionais daqueles filiados à Federação dos Conselhos Comunitários (FECONSEG). Não resta dúvida de que a diferença mais importante para os integrantes dos órgãos policiais diz respeito ao papel que as polícias exercem nesses colegiados. Em relação a Polícia Militar isso é ainda mais evidente, haja vista que nos conselhos tradicionais tal proximidade se encontra prevista, inclusive, no regulamento interno do conselho. Afinal, a sede do conselho comunitário de segurança tende a ser a “sala do conselho”, um espaço reservado nas dependências da Companhia Independente da Polícia Militar para o colegiado.

No caso da Bahia, reservou-se a Polícia Militar a missão de incentivar a criação dos conselhos comunitários de segurança. Para esse fim, os Batalhões de Polícia Militar foram substituídos gradativamente por Companhias Independentes de Polícia Militar (CIPMs). Do ponto de vista conceitual, um batalhão é constituído de duas ou mais companhias, portanto, a adoção de companhias em substituição aos batalhões era uma estratégia que visava aproximar polícia e comunidade. De fato, a criação das CIPM marca o momento em que o modelo de policiamento comunitário é imbricado ao processo de expansão dos conselhos comunitários de segurança pelos gestores da secretaria de segurança pública, na Bahia. Segundo os registros da Polícia Militar, foi na gestão do ex-governador Paulo Souto (1995-1999) que se observou a criação dos primeiros conselhos comunitários de segurança em Salvador. Nesse contexto se criou o conselho comunitário do Rio Vermelho e Ondina, conselho tradicional sobre o qual se trata a exposição a seguir:

a) Do Estatuto

Para fins expositivos, usaremos o estatuto do Conselho Comunitário Social do Rio Vermelho e Ondina, apontado no campo como o mais antigo e atuante dos conselhos tradicionais. Ele se define como uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, que tem por finalidade estabelecer parcerias entre as polícias e a comunidade com vistas à “preservação da ordem pública, de busca da paz social e do

desenvolvimento social na área de atuação”, sendo sua constituição registrada em cartório. Tem como sede a “Sala do Conselho”, espaço cedido pela Polícia Militar no interior da CIPM.⁹⁴

Há cinco objetivos fixados estatutariamente para o conselho: promover a prática da cidadania, fomentar a interação entre os órgãos de segurança pública, informar as demandas sociais aos responsáveis pelas instituições policiais, apoiar a implementação de um modelo de polícia cidadã e integrar “o cidadão-cliente e o cidadão-policial”. Como se observa, o campo de atuação do colegiado se encontra focado nas questões de segurança pública.

Para alcançar tais objetivos, o estatuto impõe ao conselho atribuições que o levem a colaborar no combate às causas da violência (realizando estudos, propondo campanhas, etc), apoiar a fiscalização do trabalho policial, contribuir para a padronização dos serviços prestados pelos órgãos policiais, interagir com entidades que atuem no campo da segurança pública nas diferentes esferas de governo, etc.

Podem ser membros as pessoas físicas residentes ou que trabalhem na localidade abrangida pelo órgão e as entidades existentes que sejam legalmente constituídas. No primeiro caso, o interessado deve preencher um “termo de adesão ao trabalho voluntário” para poder se filiar. No segundo caso, além da indicação de um representante legal, a entidade deve enviar cópias dos documentos que comprovem a formalização da entidade. Todos os membros pessoa física têm o direito de participar das assembleias, fazer uso da palavra, votar, ser eleito para os cargos da diretoria e do conselho fiscal, integrar comissões, etc. Em tais conselhos as polícias exercem certo protagonismo, participando inclusive da eleição dos membros da diretoria.

O processo de criação de um conselho comunitário de segurança tradicional se inicia com a mobilização dos moradores da localidade, e demais possíveis membros, pelo titular da Companhia Independente de Polícia Militar. Ao longo da fase de conscientização, o Ministério Público atua informando sobre as características de funcionamento de um conselho de políticas públicas, esclarece quanto aos direitos e deveres dos membros e fornece suporte para redução dos custos de formalização. A Polícia Militar faz o trabalho de convencimento no varejo, conversando com os

⁹⁴ O Estatuto estabelece, em seu artigo 5º, que “as unidades operacionais locais das Polícias Militar e Civil serão referenciadas para a operacionalização do Conselho Comunitário Social e de Segurança do Rio Vermelho & Ondina”

moradores, afixando cartazes, divulgando nos meios de comunicação os objetivos, atividades e ações que envolvem um conselho dessa natureza. A partir da adesão de um grupo mínimo de pessoas interessadas, inicia-se o processo de composição das chapas que disputarão os cargos da diretoria executiva (presidente, vice-presidente, secretário, segundo secretário, diretor financeiro e de patrimônio, diretor de comunicações, segundo diretor de comunicações, diretor sócio-cultural, segundo diretor sócio-cultural e diretor jurídico) e do conselho fiscal (três titulares e três suplentes).⁹⁵ Na composição do colegiado há duas vagas destinadas aos coordenadores setoriais de segurança da Polícia Militar e da Polícia Civil, respectivamente. Como tais cargos são ocupados, exclusivamente, pelos representantes dessas instituições, eles podem (devem) constar em mais de uma chapa que esteja inscrita para participar do pleito.

Na assembleia geral agendada para fins de constituição do conselho, ocorre a eleição e posse dos membros da diretoria e conselho fiscal. Em seguida, observando a cartilha fornecida pela Polícia Militar, os membros eleitos iniciam o processo de elaboração do estatuto. A ata com o resultado da eleição, a minuta do estatuto e a documentação dos integrantes da diretoria seguem para registro em cartório. De posse do registro, passa-se ao cadastramento do colegiado no CNPJ, etapa final do processo de formalização.

Encontram-se impedidos de se candidatar aos cargos disponíveis na estrutura do conselho o prefeito, ocupantes de cargos eletivos do poder legislativo em quaisquer esferas e os presidentes e representantes de diretórios de partidos políticos, assim como aqueles que desempenhem funções político partidárias. Os membros que venham a se candidatar a cargos eletivos são automaticamente desligados do colegiado.

Um ponto que merece destaque no estatuto dos conselhos tradicionais são as competências estabelecidas para os representantes das polícias:

Art. 28º - Aos Coordenadores Setoriais de Segurança compete:

⁹⁵No campo, os integrantes desses colegiados apontam que a quantidade de cargos é excessiva e dificulta a montagem de chapas para constituição de conselhos neste modelo.

- I. Procurar atender sempre que possível às necessidades do cidadão-cliente com base nas informações oriundas do Conselho Comunitário Social e de Segurança do Rio Vermelho & Ondina;
- II. Participar das reuniões normais e extraordinárias do Conselho;
- III. Treinar com eficácia seu pessoal dentro da filosofia do cidadão-cliente em parceria com o cidadão-policial, tendo sempre em mente a produtividade e a qualidade de vida para ambos;
- IV. Avaliar o comportamento de seu efetivo durante a realização do serviço e colocar em discussão no Conselho para possíveis ações corretivas ou padronização de comportamentos;
- V. Fazer publicar em Boletim Interno ostensivo o recebimento e destino dos recursos oriundos do Conselho, além de fazer carga do que for material permanente;

Como se observa, há no desenho institucional do colegiado uma inequívoca intenção de que os membros do conselho se aproximem dos gestores das organizações policiais, seja para contribuir no aperfeiçoamento dos padrões de policiamento e dos canais de comunicação existentes, seja no intuito de contribuir para minorar eventuais carências materiais.

Um segundo aspecto que se deve destacar é a previsão da criação de fóruns de segurança comunitária no interior do conselho. Esses fóruns seriam compostos por grupos de afinidades (associações de bairros, grupos econômicos, clubes de serviços, por exemplo) e têm como requisito que sejam compostos por representantes dos diversos segmentos que pretendem reunir. Cada fórum tem direito a um voto no processo eleitoral do colegiado.

b) Do Funcionamento

Na base comunitária do Calabar, a mobilização se deu por meio da ação do Ministério Público e da Polícia Militar. Observando, portanto, o modelo tradicional de criação dos conselhos comunitários de segurança. O processo de conscientização ocorreu no âmbito do projeto Comunidade Segura, desenvolvido pelo Ministério Público estadual. Segundo o comandante da base comunitária, as ações do projeto objetivavam a “sensibilização da comunidade para a criação do conselho comunitário de segurança. Foi feita palestra, inclusive, até eleição. Já temos membros, estamos agora na fase de registro é junto ao cartório do estatuto, mas já tá tudo formado, com diretores, diretoria executiva.” (Entrevista com o comandante de Base Comunitária do

Calabar, em 28/04/2016). Em seguida, ao ser questionado sobre o fato do conselho não ser filiado a Federação, o comandante explicou o seguinte:

No meu caso como representante, eu prefiro que eles fiquem livres, né? Eu acho que a Federação dos conselhos não ajuda como deveria ajudar, inclusive na própria formatação inicial que já tivemos na experiência antes, em outro bairro, que foi lá em Fazenda Pousos, que a Federação entrou pra ajudar na formatação, na implantação, na criação e não deu certo... Ela não deu certo porque um dos, um dos itens estatutários previstos é que qualquer verba que viesse, que o conselho comunitário fosse receber, deveria receber via Federação e a Federação repassar esse valor ao conselho. Então eles tinham receio dessa, dessa falta de autonomia, né? E eles tentaram tirar do estatuto, não conseguiu... e em consequência disso, como uma vez registrado, ele [o conselho] desfez tudo que foi feito e estava na montagem agora de outro conselho comunitário, agora via Ministério Público (Entrevista com o comandante de Base Comunitária do Calabar, em 28/04/2016)

Na segunda visita de campo, retornamos à base comunitária para acompanhar a primeira reunião dos diretores do conselho comunitário após a formalização do colegiado. No centro comunitário do Calabar os membros da diretoria se encontravam reunidos a pedido do comandante da base comunitária, aguardando a chegada do mesmo. Assim que a sessão começou, a insatisfação marcou as intervenções dos diretores presentes, em sua maioria líderes comunitários que atuavam em associações de moradores e projetos sociais existentes na comunidade e que se sentiam enganados pelo poder público.

Argumentavam que tinham aderido a um projeto diferente daquilo que estava sendo entregue, os recursos do Pacto Pela Vida tinham cessado e o apoio do Ministério Público rareado. O pré-vestibular comunitário estava fechado. O programa Saúde da Família se recusava a atuar no interior da comunidade. O curso de inglês teria sido desativado sem qualquer explicação e o EJA, apesar de contar com turmas em curso, também tinha encerrado suas atividades. Uma participante sintetizou: “Aqui é só propaganda política. Foi só oba oba” (Liderança comunitária, integrante do Conseg do Calabar).⁹⁶ Em seguida, uma liderança que atuou no projeto Escola

⁹⁶ Todas as transcrições de entrevistas ocorridas na Base Comunitária do Calabar foram identificadas por uma mesma classificação: “liderança comunitária, integrante do conseq do Calabar”. Essas condições são preenchidas por todos os entrevistados e, ao mesmo tempo, garantem o anonimato dos mesmos. Cabe esclarecer que os moradores da comunidade estão muito insatisfeitos com as pesquisas realizadas na região, pois não têm acesso aos relatórios se sentem usados pelos pesquisadores, como podemos ver nos desabafos que se seguem: “A UFBA sempre nos usou

Aberta justificou sua indignação com as consequências desse abandono para os jovens da comunidade: “(...) os jovens envolvidos com o tráfico e os usuários de drogas vieram para sala, fizeram prova, passaram. Aí foi abandonado o projeto. Por isso que a gente responsabiliza o Estado” (Entrevista com liderança comunitária, integrante do CONSEG do Calabar em 22/07/2016). Em resposta, ouviu do comandante da base comunitária: “-O Estado é o responsável!”.

Uma participante questionou a dificuldade que estava encontrando para circular pela área da base comunitária. Disse que os moradores estariam tendo de pagar pedágio para acessar suas casas: “(...) eles fazem blitz, tem de pagar dois reais pra passar!” (liderança comunitária, integrante do CONSEG do Calabar). Uma vez que o projeto estava a cada dia mais esvaziado, as lideranças comunitárias que tinham se aproximado e integravam o conselho comunitário se sentiam receosas, e isso refletia nas atividades do conselho comunitário de segurança:

O Ministério Público veio aqui, fez um seminário, desconstruiu a imagem tradicional que eu tinha de conselho, como se estivesse a serviço da segurança, da polícia, x-9 da polícia...Eu ainda tenho algumas resistências à polícia...A polícia quando, às vezes, descobre alguma coisa na comunidade, ela tem que dizer que não é a comunidade [que ajudou]. É o serviço de inteligência deles. E eles falam assim: “a comunidade nos ajudou”. Então as pessoas que estão mais próximas ficam reféns nessa colocação deles... Então isso faz com que as pessoas fiquem inseguras de estar participando de determinadas coisas. A minha insegurança também é por conta disso”(Entrevista com liderança comunitária integrante do CONSEG do Calabar, em 22/07/2016)

Neste relato, o modo de atuação da instituição policial ao invés de atrair os moradores para o conselho, os repelia. Afinal, se foram os moradores que colaboraram para o sucesso da operação policial, então qualquer indivíduo que se aproximasse da base comunitária poderia ser um alcaguete. Isto é, a própria polícia colocava em suspeição perante os desviantes aqueles moradores que atuavam em projetos desenvolvidos na base comunitária. Ao mesmo tempo, a entrevistada também defendia que os casos de abuso policial não fossem tratados pelo conselho de segurança, pois isso também iria colocar em risco os integrantes do conselho:

como laboratório. Nós conseguimos barrar todos os estudantes que vinham aqui e a gente não tinham nem um relatório” ou “Parece que o Estado vem aqui pegar informações sobre quem somos, quantos somos, como nos articulamos, leva e nós não podemos acompanhar” Neste estudo, para que pudesse acompanhar a reunião do conselho, a pesquisadora foi antes arguida pelas lideranças comunitárias presentes ao encontro.

Não há nenhuma denúncia de abuso policial encaminhada ao conselho. A gente sabe que há, mas as pessoas foram direto a Ouvidoria. A gente pensa, e é um pensar meu, que o conselho não pode se jogar para isso. Por que senão todo e qualquer caso de violência vão procurar o conselho. E aí fica com aquela impressão de que a gente tinha, de que o conselho é que leva e traz informações. Então é isso mesmo que você cuida, que você trata é disso...não é esse o nosso objeto de trabalho. Eu penso dessa forma e trabalho assim (Entrevista com liderança comunitária integrante do CONSEG do Calabar, em 22/07/2016)

Na perspectiva dos integrantes da diretoria, não caberia ao conselho de segurança denunciar maus tratos policiais nem ocorrências criminais que tivessem ocorrido na comunidade. Quanto menos tocassem nesses temas, mas seguros estariam os integrantes do conselho, esse era o colegiado possível para aquela localidade. Entretanto, quanto mais esvaziada estivesse a base comunitária, e o encerramento das atividades educacionais apontava para isso, mais expostos estariam os moradores que frequentavam a sede do projeto. Diante dessas questões, a entrevistada concluiu que: “a comunidade aqui, hoje, não acredita mais em nada!” (Entrevista com liderança comunitária integrante do CONSEG do Calabar, em 22/07/2016)

III.1.3. Os conselhos federados

Em Salvador, além dos conselhos tradicionais, criados e geridos em parceria com a Polícia Militar estadual, há os conselhos federados. Eles são constituídos pelos conselhos comunitários de segurança que se encontram filiados à Federação dos Conselhos Comunitários da Bahia (FECONSEG), entidade criada no ano 2000. Uma das missões da FECONSEG é alijar os órgãos policiais da gestão dos conselhos comunitários de segurança, por considerar que essa atividade fere a legislação brasileira, sendo, portanto, ilegal. O idealizador da federação participou ativamente do processo de criação dos primeiros conselhos comunitários de segurança implantados na capital baiana, tendo sido, inclusive, presidente de um deles. Mas, por discordar do papel que as polícias exercem nesses colegiados, decidiu criar a FECONSEG. Posteriormente, em 2012, criou também a Confederação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública, publicando em carta aberta a

reivindicação de que “os conselhos comunitários de segurança pública, ou conselhos congêneres, sejam de iniciativa exclusiva da sociedade civil sem quaisquer interveniências de órgãos estatais na sua autorização, regulamentação e funcionamento” (Carta Aberta da Confederação Brasileira das Federações dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública, 2012)⁹⁷. Nas seções que se seguem serão apresentados aspectos da regulamentação estatutária e das atividades que são desenvolvidas por esses colegiados.

a) Do Estatuto

No regulamento dos conselhos comunitários de segurança pública filiados à federação, a contribuição dos integrantes dos órgãos públicos pertencentes ao sistema de justiça criminal (Polícia Militar, Secretaria de Segurança, Polícia Civil, Polícia Técnica, Guarda Municipal, Polícias Federal e Rodoviária Federal, Corpo de Bombeiros, Ministério Público, Poder Judiciário, etc) se restringe à composição do conselho consultivo. Na estrutura administrativa dos conselhos federados, o conselho consultivo, o conselho fiscal e a diretoria executiva são órgãos que compõem o conselho diretor, mas que não integram a assembleia geral.

Em tal desenho institucional, compete ao conselho consultivo – e, portanto, aos representantes do poder público – assessorar o conselho diretor na tomada de decisões. Para tanto, o conselho consultivo pode: a) se manifestar sobre os projetos e programas que estejam sendo desenvolvidos no âmbito do colegiado; b) se expressar sobre assuntos que julgue relevantes; c) apreciar a pedido, em grau de recurso, as decisões do conselho diretor e informar a assembleia geral, quando for o caso. Como já sugere o nome, o conselho consultivo é um órgão opinativo. Propõe, sugere, opina, mas não decide. Nenhum de seus integrantes delibera na assembleia geral.

Os interessados em se associar ao conselho comunitário devem atender as seguintes condições:

- I - Ser voluntário;

⁹⁷ Carta Aberta subscrita pela Diretoria da Confederação Brasileira das Federações dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública e pelas Federações Associadas, disponibilizada durante a 1ª Conferência Nacional, ocorrida entre os dias 23 e 24 de outubro de 2012, em Salvador/BA.

II - Ter idade mínima de 18 anos;

III - Não registrar antecedentes criminais, dispensando-se tal exigência, excepcionalmente, mediante justificativa fundamentada do Presidente, com parecer favorável dos membros e com homologação da Comissão Coordenadora;

IV - Ser representante de organizações que atuem na área do CONSEG, a saber: das entidades associativas; dos clubes de serviços; da imprensa; de instituições religiosas ou de ensino, organizações de indústria, comércio ou de prestação de serviços;

V - Ser membro da comunidade, ainda que não representante de organização prevista no inciso anterior;

VI - Firmar compromisso de fiel observância às normas reguladoras do **CONSEG**, nos termos do artigo 8º deste Estatuto;

VII - Ter conduta ilibada, no conceito da comunidade que integra.⁹⁸

Com exceção do item VI, que diz respeito às normas internas da Federação, os demais requisitos são semelhantes àqueles que se exige nos demais colegiados que atuam no campo da segurança pública. Mas existe outra questão que merece menção. Ela diz respeito à existência nesses conselhos de “modalidades” de membro efetivo, nos moldes daquelas empregadas pelos clubes de serviços. Há cinco categorias de sócios: honorário (homenageados pelo CONSEG), benemérito (contribuiu voluntariamente com o colegiado), participante (não enquadrado nas demais categorias), efetivo (membro da comunidade) e contribuinte (dá apoio financeiro e paga a taxa de membro). O estatuto esclarece que todas as categorias de membros podem votar e ser votados, “desde que estejam em dia com suas obrigações”. O regulamento informa, ainda, que integram a Assembleia Geral os “membros em pleno gozo de seus direitos estatutários, com poderes para deliberar sobre todos os negócios sociais, aprovar, retificar ou ratificar todos os atos ...” (Art. 18 do Estatuto do CONSEG/ FECONSEG). Novamente, o único requisito exigido do membro efetivo é que ele esteja em “pleno gozo dos direitos estatutários”. Mas o que poderia impedir o exercício da ação participativa desses membros? O parágrafo único do art. 9º não deixa dúvidas: “ao filiar-se o membro fica obrigado a contribuir mensalmente com uma taxa de valor estabelecido em Assembleia”. Ou seja, estatutariamente a inadimplência do sócio não implica apenas que ele não está em dia com suas mensalidades, o impede de agir politicamente naquele espaço. Ora, nessa perspectiva,

⁹⁸ Conforme art. 8 do Estatuto do CONSEG/ FECONSEG.

o exercício da participação no âmbito do CONSEG é uma mercadoria e o não pagamento da mensalidade compromete a possibilidade do membro efetivo usufruir do serviço que lhe é prestado pelo conselho comunitário de segurança. Sem o pagamento da mensalidade em dia diminui a possibilidade do membro efetivo atuar nos momentos deliberativos: não paga, não decide!

Aliás, o estatuto é bastante abrangente e tenta disciplinar desde a criação até as rotinas de trabalho desses conselhos. Na perspectiva formal, todos os conselhos promovidos pela FECONSEG devem observar os procedimentos estabelecidos pela federação na criação dos CONSEG. Grosso modo, tal processo se inicia com as reuniões de mobilização junto aos moradores da região. Escolas, associações de moradores, associações comerciais e demais entidades da sociedade civil organizada são então visitadas pelos representantes da Polícia Militar e da FECONSEG. Convém ressaltar que o Departamento de Polícia Comunitária e Direitos Humanos da Polícia Militar participa ativamente desse processo, mas há restrições a tal proximidade por alguns dos oficiais ouvidos ao longo do estudo. Quando julga ter obtido adesão suficiente para a criação do colegiado, a FECONSEG elabora o edital de convocação para instalação da Assembleia Geral Extraordinária. Além do edital, são confeccionados convites para serem distribuídos aos integrantes da comunidade e as entidades da sociedade civil que atuam nos bairros que integram a área de atuação do colegiado. Interessante ressaltar que o edital convocando para assembleia geral é assinado apenas pelo presidente da FECONSEG, já o convite para comparecimento ao mesmo evento segue com a assinatura do presidente da federação e do comandante da Companhia Independente de Policiamento (CIPM) responsável pela área. Isto é, o comandante empresta legitimidade ao encontro convidando os moradores para participarem da Assembleia Geral, como se observa no modelo de convite transcrito abaixo:

O Presidente da FECONSEG.BA e o Comandante da ___ CIPM, tem a honra de convidar a V.Sª, para participar do ato solene da Assembleia Geral Extraordinária, que tem por finalidade à aprovação do Estatuto, Criação, Eleição e posse da Diretoria Executiva e Conselho Fiscal, do Conselho Comunitário de Segurança Pública de _____.

O evento acontecerá no dia __ de outubro__de __, dia da semana, às __h, no (LOCAL), (Bairro)-Salvador Bahia

Presidente – FECONSEG-BA

Cmt. Da __CIPM

Na Assembleia Geral, uma lista de presença confeccionada em papel timbrado da FECONSEG/BA é disponibilizada aos participantes, contendo o assunto que motivou a convocação, data, hora e local do evento. Ao final, lavra-se uma ata da sessão indicando a finalidade da reunião (aprovações do estatuto, criação, eleição e posse da diretoria executiva e conselho fiscal do conselho) e descrevendo como se deu o processo eleitoral (via de regra, conduzido pelo presidente da FECONSEG). Na sessão inaugural são eleitos os ocupantes dos cargos que compõem a diretoria executiva, a saber: presidência, diretor executivo, secretário geral, diretor administrativo, diretor financeiro, diretor de políticas antidrogas e diretor social e de assuntos comunitários. Para o conselho fiscal três titulares e três suplentes são também escolhidos pelos participantes da sessão. Encerrado o processo eleitoral, o presidente eleito reúne toda a documentação produzida e a encaminha ao cartório, requerendo registro da ata, do estatuto, eleição e posse dos cargos da diretoria executiva e do conselho fiscal. Ao término desse processo o conselho se encontra formalizado.

O estatuto do conselho comunitário de segurança filiado à federação segue um modelo padrão. As atribuições definidas para tal colegiado são amplas e plurais. Há desde o objetivo de se constituir como um canal privilegiado de interação da comunidade com o poder público à intenção de reunir as lideranças comunitárias com as autoridades policiais para planejar ações integradas de segurança. Contudo, as competências estatutárias não se restringem ao campo da segurança pública. Solução de problemas ambientais (preservação, defesa e conservação do meio ambiente), desenvolvimento sustentável, fiscalização dos serviços públicos de qualquer natureza, promoção do trabalho e renda comunitária são exemplos de algumas das competências previstas para o CONSEG. Trata-se, portanto, de conselho comunitário que conta com previsão de atuação em um vasto campo temático, entre os quais se encontra a segurança pública.

Os mandatos para os cargos da diretoria e do conselho fiscal são de três anos, admitindo-se uma recondução. Todas as atividades desenvolvidas no âmbito do colegiado são prestadas através de voluntariado. Há, inclusive, a obrigatoriedade de que todos os integrantes da diretoria e do conselho fiscal assinem o “termo de adesão

ao serviço voluntário” e, posteriormente, reconheçam firma em cartório. Todavia a prestação do serviço voluntário não garante ao membro efetivo um lugar na Assembleia Geral. Para exercer esse direito ele deve estar quite com o CONSEG. Para votar, ser votado, se candidatar aos cargos da diretoria administrativa, convocar reunião extraordinária da assembleia e também para discutir os assuntos tratados nas sessões ordinárias o sócio tem de estar em dia com suas obrigações sociais, o que é ratificado na seção que fixa os deveres dos membros: observar as normas do CONSEG, participar das assembleias, contribuir com a taxa de membro no valor correspondente ao estipulado em assembleia, etc. Novamente a questão financeira é apresentada ao sócio –na verdade, isso aparece em vários momentos no estatuto do CONSEG. Ou seja, considerando-se as regras constantes no estatuto é possível inferir que o desenho institucional pensado para o conselho traz em si efetivas restrições à participação social daqueles que não estejam em dia com suas “obrigações sociais”.

Cabe mencionar que o estatuto do CONSEG fixa uma pretensão que ultrapassa os limites organizacionais, uma vez que pretende se apropriar das expressões “Conselho Comunitário de Segurança Pública” e “CONSEG” como se fossem suas logomarcas organizacionais:

Os nomes “**CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA**” e “**CONSEG**”, bem como seus plurais, são de uso exclusivo da **Federação dos Conselhos Comunitários de Segurança da Bahia - FECONSEG**, que facultará seu uso às organizações definidas no artigo 1º deste Regulamento, pelo período em que cumprirem o disposto no presente (art. 13, Estatuto CONSEG/ Federação, 2015, grifos no original)

Desconsiderando os conselhos comunitários de segurança tradicionais, implantados antes da criação da federação, a FECONSEG avoca-se o direito ao uso exclusivo de terminologia de uso comum e descritiva na esfera conselhistas. A pretensão ao monopólio se coaduna com o espírito agregador esperado dos conselhos de políticas públicas e demais instituições participativas? Afinal, que tipo de organização é essa? Na tentativa de conhecer um pouco mais se entrevistou integrantes desses colegiados, o que será explorado no próximo item.

b) Do Funcionamento

Neste momento, a partir das entrevistas realizadas com o Presidente da Federação dos Conselhos Comunitários da Bahia e com os presidentes dos CONSEG do Comércio e de Camaçari, aspectos das rotinas de trabalho dos conselhos comunitários de segurança vinculados à federação serão apresentados ao leitor. Importa salientar que, nas duas ocasiões em que os integrantes da equipe de pesquisa estiveram na capital baiana, não foi possível acompanhar uma reunião ordinária em um desses conselhos, restando então a alternativa metodológica de conversar com os ocupantes de cargos de direção.

Para o presidente da FECONSEG, uma das virtudes da organização que preside é o fato de ter retomado das instituições policiais o protagonismo na condução dos conselhos comunitários de segurança ao criar a federação no ano 2000. Segundo ele, até aquele momento o que ocorria no cenário dos conselhos comunitários é que eles funcionavam na ilegalidade:

Porque eles não queriam deixar que os CONSEG caminhassem com suas próprias pernas, ou seja, com sua independência, como existem ainda nos demais estados, aonde nós estamos também direcionando... que hoje quem, quem controla os CONSEG aí, nos estados, é o gestor público. E pela Constituição, não pode! Porque no Código Civil, não pode! E pela lei de terceiro, também não pode! Entende? E aí nós tivemos essa, essa demanda aqui. Começamos a criar nosso estatuto, que era um estatuto criado pela própria polícia como são nos outros estados também, os estatutos são criados pelas secretarias de segurança e aí é ilegal! É ilegal! (Entrevista com o Presidente da Federação, em 28/04/16, na sede da FECONSEG)

Argumentando sobre as justificativas que endossavam seu ponto de vista, o entrevistado salientou que por mais que os representantes das instituições policiais estivessem motivados para contribuir com os conselhos comunitários de segurança pública, estariam sempre em desvantagem em relação à gestão capitaneada por entidades da sociedade civil. Em primeiro lugar, porque “Quem sabe como quer e aonde quer a segurança somos nós, a sociedade. O policial não sabe onde está existindo as necessidades”. Em segundo lugar, “(...) a sociedade não aceita e nem ela [a Polícia] tem essa competência”(Entrevista com o Presidente da Federação, em 28/04/16). Isto é, falando em nome da sociedade, o presidente da federação justifica a importância dos conselhos comunitários de segurança não contarem com os órgãos policiais na composição da diretoria executiva. Evidentemente, independente de se

concordar ou discordar da proposta em si, há uma questão aí que suscita reflexões: qual a legitimidade de uma fala que se assenta na vontade da maioria sem ter sido submetida à coletividade? Por outro lado, como as polícias reagem a essa proposta? O entrevistado responde: “(...) agora mesmo nós estamos solicitando uma, uma audiência com o governador, justamente para... agora o governador já mandou o secretário dele sentar conosco. Já sentamos duas vezes, mas existe a resistência dentro do próprio sistema de segurança pública” (Entrevista com o Presidente da Federação, em 28/04/16).

Nesses conselhos, a restrição quanto à possibilidade de associação não é uma exclusividade dos integrantes das carreiras policiais. Nenhum servidor público pode ser admitido como membro efetivo nos CONSEG: “Só a sociedade civil, sem vínculo partidário. Ele não pode fazer parte de partido político nenhum, nem pode ser servidor público em escala nenhuma, em escala nenhuma. Tem que ser só cidadão civil. Está lá, está lá na lei de terceiros” (Entrevista com o Presidente da Federação, em 28/04/16).

A hostilidade para com a política é explicitada pelo presidente da FECONSEG logo na abertura do trecho destacado anteriormente. O esforço de blindar os conselhos da política é uma curiosa tendência observada em quase todas as experiências com que se teve contato e na Bahia não foi diferente. A impressão que se tem é que a política teria o pendor de poluir os conselhos de suas reais vocações, deixando-se de lado, assim, a própria vocação desse espaço em suas concepções originais. No caso presente, tal hostilidade parece ser extensiva aos servidores públicos. A única possibilidade de participação reservada aos servidores públicos, independente da esfera de governo e tipo de instituição a que pertençam, é o conselho consultivo. Policiais, professores, médicos, garis, etc., não votam nem podem ser votados nos colegiados sob a gestão da Federação no estado da Bahia.⁹⁹ Mas apesar disso, segundo o entrevistado, as resistências iniciais que ele enfrentou da Polícia Militar já teriam sido superadas. Explicou então que a proximidade e o distanciamento dos órgãos policiais variavam segundo as concepções daqueles

⁹⁹ Segundo o Presidente da Federação, dos quinhentos conselhos comunitários existentes na Bahia, duzentos e trinta e dois chegaram a se aproximar da federação, mas somente cento e noventa e sete efetivaram o vínculo. Os dados coletados no campo sugere que se tenha cautela com tais números. Há conselhos que se encontram classificados pela federação como vinculados a ela, mas cujos integrantes não reconhecem tal ligação. Há também muitos conselhos inativos que constam como se ainda estivessem em funcionamento. A listagem mais “atualizada” da Polícia Militar sobre tais colegiados data de 2013.

indivíduos que detêm poder decisório no governo. No contexto da entrevista, realizada no primeiro semestre de 2016, o comandante da Polícia Militar seria um entusiasta do modelo de policiamento comunitário, o que o teria aproximado da FECONSEG: “Ele manda apoio, mandando a equipe dele junto com a nossa para implementarmos e criarmos conselhos pelo interior e aqui na capital também” (Entrevista com o Presidente da Federação, em 28/04/16)

Quanto à convocação para as sessões ordinárias, elas ocorrem por diferentes canais de comunicação. No começo do ano se distribui um calendário informando os dias em que haverá reunião em cada mês. Além disso, o site da federação disponibiliza um calendário de reuniões atualizado. Alguns conselhos contam com blogs próprios, outros recorrem aos e-mails e telefonemas para convocarem os membros efetivos para os encontros mensais.

Segundo o presidente da Federação, os temas que são debatidos nos encontros mensais dos CONSEG são comuns aos que se verifica em organizações similares: denúncias de abusos policiais, reclamações quanto à iluminação pública, requisição de poda de árvores, queixas sobre falta de policiamento, etc.

Quanto às denúncias de abuso policial, contou que elas são recorrentes e chegam de várias formas. Há desde aqueles que se dirigem à sede da FECONSEG para formalizar o ato, aos que se manifestam em público, durante as reuniões mensais. Salientou que esse é um ponto no qual além de enfrentar resistências, os presidentes dos CONSEG têm que estar atentos às eventuais vinganças que podem ser direcionadas aos denunciantes. Uma estratégia usada nesses casos é nunca se dirigir ao policial da ponta:

O contato na ponta é: tudo bem, companheiro? Fulano, tudo bem? Como vai? Não discutir, não tratar de assuntos que não é (sic) com ele. Ele é um comandado ali, ele está ali pra cumprir as ordens, então não é ele que vai mudar nada ali. Então temos que tratá-los como....ali ele foi colocado pelo superior dele. Então se ele não está correspondendo para nós, cidadãos, então nós vamos recorrer ao superior dele, ou seja, ao comandante. (Entrevista com o Presidente da Federação, em 28/04/16, na sede da FECONSEG)

Mas apesar desse cuidado, às vezes a origem da denúncia não é devidamente preservada pelos interlocutores da federação nos órgãos policiais:

(...) nós tivemos um caso, há pouco tempo também, onde, dentro dessa unidade policiais e, os policiais levavam as mulheres pra lá e meninas da noite. Enfim, faziam aqueles bacanais todos, e aí uma, uma, um conselheiro foi informado por, por uma pessoa vizinha a unidade e trouxe o caso pra Federação. Aí, levei o caso ao comandante deles, na cidade do interior. Aí o comandante deles. Aí olha o comandante, que eu coloquei a pessoa pra conversar com ele, e a pessoa estava receosa, mas eu disse a ela que podia conversar, podia conversar, que conversou, mas o que acontece? É que o próprio comandante pisou na bola que o ponta tomou conhecimento de onde foi e essa pessoa chegou até a ser ameaçada, mas aí voltei a conversar com o comandante. Ele falou com um oficial, o oficial foi fazer a, a apuração do fato e o oficial abriu e ele não passou a decisão pro oficial que era sigilo, não era pra ele dizer quem foi. Mas aí pronto, aí são casos assim que acontecem. (Entrevista com o Presidente da Federação, em 28/04/16, na sede da FECONSEG)

O relato acima aponta um dos desafios colocados aos colegiados que atuam no campo da segurança pública: voluntarismo e boas intenções apenas podem não ser os elementos mais indicados para lidar com questões mais complexas.

Na primeira visita feita à cidade de Salvador, a Base Comunitária do Bairro da Paz estava desenvolvendo o trabalho de estruturação do seu conselho comunitário de segurança. Neste caso, a Polícia Militar e a FECONSEG estariam atuando em parceria para a criação do conselho, sem a participação do Ministério Público. Segundo o comandante da base, o processo de sensibilização já teria se iniciado e contaria com algumas singularidades:

A diferença é que não foi pelo Ministério Público, lá foi um projeto piloto da Federação dos conselhos comunitários e do Departamento de Polícia Comunitária. Foi um projeto piloto onde a mobilização foi feita a partir das escolas, da comunidade e foram também eleitos, foi feita a eleição do conselho. Só tá faltando essa parte de registro mesmo, informalmente eles já atuam. (Entrevista com o comandante de Base Comunitária do Bairro da Paz, em 28/04/2016)

O comandante, ao ser questionado sobre a diferença que percebia entre os conselhos criados pelos órgãos públicos e os instituídos por entidades da sociedade civil, respondeu:

Eu vejo essa vinculação como forma de fortalecer os conselhos, né? Desde que tudo que está previsto no estatuto, tudo que está previsto na legislação, ela seja cumprida efetivamente, havendo esse distanciamento com a questão política. A Federação é a vinculação, a Federação dos conselhos comunitários eu acho que fortalece o conselho em cada comunidade... Porque eu acho que consolida a aproximação com a polícia. Ela tem modelos, formas da gente trocar experiências com outros locais de experiência de sucesso é... são alguns fatores que servem de fato pra consolidar essa aproximação. Toda essa... essa...até como forma de doutrina, criar uma doutrina de funcionamento é, fica mais fácil através de uma federação do que cada conselho de segurança fazer da sua forma, respeitando, claro, as particularidades de cada localidade. Mas é um conselho, ele vai de uma certa forma centralizar e favorecer a padronização das atividades de cada conselho, a Federação tem...pode fazer isso. (Entrevista com o comandante de Base Comunitária do Bairro da Paz, em 28/04/2016)

Contatamos então o diretor do Departamento de Polícia Comunitária e Direitos Humanos, oficial da Polícia Militar que se encontrava encarregado de promover, em parceria com a FECONSEG, a criação de novos conselhos comunitários de segurança na Bahia. Ele expôs seu ponto de vista:

Nós estamos criando de uma forma totalmente diferente agora, não é nem a polícia, quem cria é a sociedade, a Federação, ela só legitima. Então por isso que a gente está com parceria com a Federação, a Polícia Militar. Porque a Federação que é responsável por legitimar. Nós fomentamos, né? A criação de conselhos, porque nós precisamos trabalhar juntos com a comunidade integral” (Diretor Adjunto do Departamento de Policiamento Comunitário e Direitos Humanos, entrevista em 29/04/2016)

Na ocasião da segunda visita, não se conseguiu conversar com os prováveis integrantes do conselho comunitário do Bairro da Paz nem assistir uma reunião do colegiado. De fato, restou à equipe de pesquisa a impressão de que ele ainda não se encontrava em atividade, mas não houve como comprovar essa hipótese.

III.1.4. Considerações finais

O estudo apontou que independentemente do modelo de conselho comunitário de segurança que se esteja analisando, se tradicional ou federado, a atuação da Polícia

Militar nas fases de conscientização e mobilização é de extrema relevância. Ao mesmo tempo, sinalizou que apesar de haver uma cisão interna na Polícia Militar, isso não inviabiliza que a instituição continue atuando ativamente no processo de criação e estruturação dos conselhos comunitários de segurança. Já a Polícia Civil praticamente não foi mencionada ao longo do estudo, havendo apenas uma menção à instituição no estatuto dos conselhos tradicionais. Há um silêncio efetivo, que parece legitimar a ausência desse órgão das reuniões do colegiado, em especial, nos conselhos situados nas bases comunitárias. Um dos entrevistados argumentou que isso ocorre porque “a polícia civil só atua depois que o crime ocorre”, não nos pareceu ser essa uma boa explicação. Há aqui um campo de estudos que merece ser explorado.

Em relação aos modelos de conselho encontrados, há proximidades (em ambos os associados têm de preencher um termo de adesão ao trabalho voluntário para poder se filiar) e distanciamentos (os tradicionais focam numa certa concepção mais convencional de segurança pública, enquanto que os federados têm objetivos amplos, que incluem outras áreas temáticas), mas o ponto que mais se destacou foi o modo como tais colegiados incentivam ou restringem a participação social. Nos conselhos tradicionais, quase não há limites aos indivíduos que desejem se associar. O direito de votar, ser votado, concorrer a cargo na direção do colegiado e apresentar propostas só encontra obstáculos em restrições de natureza jurídica, tais como idade e antecedentes criminais. Já nos conselhos federados, além dos integrantes dos órgãos policiais, os servidores públicos e os membros efetivos que não estiverem em dia com suas “obrigações sociais” se encontram impedidos de votar. Temos, então, o curioso cenário em que os conselhos tradicionais, patrocinados pelo Estado e com maior centralidade policial, parecem ser menos restritivos no reconhecimento dos associados do que aqueles engendrados, segundo seu principal dirigente, de forma orgânica na sociedade civil.

No campo, embora haja previsão estatutária de que isso ocorra, ouvimos dos entrevistados que a cobrança de mensalidade ainda não estaria em vigor, mas que isso ocorreria no futuro. Essa é outra questão que merece especial atenção: pode um conselho comunitário de segurança pública cobrar pela participação de seus membros? Se a resposta for positiva, a privatização da participação social no campo

da segurança pública comprometeria a legitimidade desses colegiados? Enfim, não há respostas prontas, mais estudos e monitoramento são necessários.

III. 2. Os conselhos de segurança do estado do Pará

III.2.1. Introdução

O trabalho de campo realizado no estado do Pará se desenvolveu em dois momentos distintos, entre os meses de abril e julho. Primeiramente, dadas as circunstâncias que logo a seguir serão elucidadas, foram concentrados esforços na compreensão das dinâmicas que enformam o Conselho Estadual de Segurança Pública do Pará (CONSEP). Posteriormente, a investigação se fixou em explorar as particularidades dos conselhos comunitários de segurança pública paraenses (CONSEG).

Previamente à chegada ao campo, foram estabelecidos contatos (telefônicos e via e-mail) com atores considerados chave por suas posições estratégicas, que possibilitariam um acesso mais vertical ao universo estudado. Nessa perspectiva, buscou-se o diálogo com funcionários da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Pará (SEGUP), com policiais civis e militares, e conselheiros e ex-conselheiros. Foram agendadas entrevistas, foi previsto o acompanhamento de atividades ordinárias e o acesso a documentos dos conselhos.

Inicialmente, com base nas informações levantadas na fase de mapeamento e a partir dos contatos efetuados, esperava-se ser possível observar as experiências encampadas nos domínios comunitários, municipais e estadual. Assim, a agenda de campo deveria, sempre que possível, estar em congruência com a disponibilidade dos atores envolvidos nestes espaços e com o calendário de reuniões dos colegiados em cada uma dessas esferas. O campo, no entanto, revelaria uma realidade distinta.

O único conselho municipal do qual conseguimos obter informações em pesquisa preliminar, pertencente à cidade de Ananindeua, região metropolitana de Belém, não respondeu às tentativas de contato, que foram realizadas tanto antes

quanto durante a passagem pelo campo. Com isso o contato nesse município ficou inviável. Ademais, a própria SEGUP e representantes da Polícia Militar e da Polícia Civil mais articulados com o universo conselhistas afirmaram não haver conselhos municipais de segurança pública no estado.

Naquilo que diz respeito aos conselhos comunitários, houve acesso limitado. Infelizmente, não foi possível acompanhar qualquer reunião de CONSEG durante as visitas realizadas no Pará. Não obstante, por outro lado, foram obtidos insumos suficientes nas entrevistas com conselheiros e ex-conselheiros e representantes do Estado para realizar inferências sobre o funcionamento dos conselhos comunitários na região.

Complementarmente, por indicação do Diretor de Polícia Comunitária e Direitos Humanos da Polícia Militar do Pará, obteve-se acesso a um modelo diverso de associativismo no campo da segurança pública. Trata-se de uma associação de moradores de um bairro da cidade de Belém que se constituiu para travar maior diálogo com as autoridades locais e estabelecer maior participação na área.

Em pleno funcionamento, por sua vez, o Conselho Estadual de Segurança Pública do Pará (CONSEP) foi aquele que mais ofereceu recursos para a investigação empreendida neste trabalho. Além do acompanhamento de atividades ordinárias, foram colhidos documentos e depoimentos de membros do conselho, que sempre se mostraram bastante solícitos às nossas demandas.

Deste modo, reuniu-se para análise sobre os conselhos de segurança pública no Pará um material que abrange observações feitas em campo, entrevistas com atores engajados em atividades diretamente relacionadas a estes órgãos e informações extraídas de documentos e dispositivos normativos que regulam o funcionamento dos mesmos.

Ao todo foram realizadas treze entrevistas com membros dos conselhos estadual e comunitários e representantes das forças policiais e da secretaria de segurança pública do Pará. Grande parte destas entrevistas ocorreu, a pedido de nossos interlocutores, na sede da SEGUP, localizada numa região central da cidade de Belém e de fácil acesso. Foram acompanhadas, especificamente, uma reunião

regular do CONSEP e uma reunião da Associação dos Moradores e Comerciantes do bairro da Campina.

Portanto, os resultados aqui apresentados dizem respeito somente ao conselho estadual e às experiências de associação comunitária relacionadas à segurança pública no território paraense. Para melhor compreensão, a exposição a seguir está organizada de maneira a apresentar primeiramente as questões relativas à primeira fase do trabalho de campo e, por conseguinte, versam sobre o Conselho Estadual de Segurança Pública do Pará. Na sequência, as singularidades dos conselhos comunitários serão o objeto da apresentação.

III.2.2. Uma leitura sobre o Conselho Estadual de Segurança Pública do Pará

O Conselho Estadual de Segurança Pública do Pará foi um dos primeiros colegiados do tipo a ser regularizado e implementado por meio de legislação específica no Brasil. Criado em 1996, em meio a um contexto político de surgimento de diversos conselhos gestores e de direitos (GOHN, 2001; CARVALHO, 1998), o CONSEP integra o Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará, atuando como um órgão superior de deliberação colegiada.

Para esta pesquisa, no âmbito do CONSEP, foram entrevistados o seu fundador e primeiro presidente, a atual vice-presidente, que representa no conselho o Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará (CEDENPA), um conselheiro suplente representante da Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SDDH) e o secretário executivo do conselho, principal interlocutor na primeira fase do trabalho de campo. Tais entrevistas foram fundamentais para a compreensão do histórico de formação do colegiado e das práticas e processos que regulam o seu funcionamento.

Neste sentido, para melhor entender o papel exercido pelo CONSEP vale explicitar brevemente dois conceitos fundamentais que, de acordo com o seu fundador, embasaram sua criação. O primeiro conceito é o de segurança, do qual derivaria o conceito de segurança pública, ambos entendidos como ausência de risco. Na perspectiva do ex-secretário, a provisão de segurança pelo Estado deveria ter

como princípio fundamental a garantia da mitigação dos riscos possíveis à população, o que não poderia estar restrito à atividade das polícias.

Vocês têm ideia do que seja segurança? Pra gente entender segurança pública, você tem que começar entendendo o que é segurança, qual é o conceito de segurança. Pensa um pouquinho... Existe um conceito técnico: ausência de risco. Ponto.

(...)a ideia era essa: um conselho que fosse normativo, pra que a gente conseguisse buscar caminhos pra segurança pública e mostrar que a segurança é maior do que a polícia. (Entrevista com o, idealizador e fundador do Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social – SIEDS - e do CONSEP, em 27/04/2016)

Isto nos remete ao segundo conceito: integração. Segundo nosso interlocutor, no Brasil, seria comum que na prática a responsabilidade pela segurança pública fosse quase que uma exclusividade das polícias civil e, sobretudo, militar. Buscando uma alternativa a este modelo, o então secretário empreendeu a instauração de um sistema estadual de segurança pública abrangente, denominado SIEDS, que integrou e, ao mesmo tempo, preservou a autonomia técnica, administrativa e financeira das instituições envolvidas: a Secretaria de Estado de Segurança Pública; as polícias civil e militar; o Corpo de Bombeiros Militar; o Departamento de Trânsito do Estado; a Superintendência do Sistema Penal; o Centro de Perícias Científicas Renato Chaves; o Centro Integrado de Operações; o Centro Estratégico Integrado; a Unidade Integrada de Saúde Mental; o Instituto de Ensino de Segurança Pública; o Conselho Estadual de Trânsito; e, por fim, o Conselho Estadual de Segurança Pública¹⁰⁰.

O CONSEP, por sua vez, teria sido concebido para estar na cabeça deste sistema, com poder de decisão sobre a política de segurança pública. Diferentemente de outros conselhos estaduais, o colegiado paraense possui a incumbência de deliberar, normatizar, fiscalizar e avaliar a política de segurança pública do estado, o que lhe garante um poder incomum, ao menos do ponto de vista normativo, comparado aos colegiados do tipo em outras unidades federativas.

Por outro lado, à semelhança de outros conselhos que atuam na esfera estadual, a presidência da entidade é reservada ao Secretário de Estado da Segurança Pública, que detém o direito a um “voto de qualidade”. Como uma espécie de

¹⁰⁰ Conforme disposto na LEI N° 5.944, de 2 de fevereiro de 1996, que dispõe sobre a organização do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará.

contrapartida, porém, foi estabelecido, mediante um “acordo de cavalheiros” - nas palavras de um conselheiro entrevistado -, que a Vice-presidência fosse “concedida” à sociedade civil, não obstante o regimento interno determinar a realização de eleições para o preenchimento do cargo. Este acordo, que garante certo equilíbrio entre Estado e sociedade civil, embora seja encarado positivamente pelos membros do conselho, indica que nem sempre mecanismos plenamente democráticos são empreendidos em sua condução.

Atualmente, o CONSEP conta com dezesseis membros¹⁰¹. Destes, sete são membros natos: o Secretário de Estado de Segurança Pública e Defesa Social, como já mencionado anteriormente; o Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado; o Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar; o Delegado-Geral da Polícia Civil do Estado; o Diretor-Superintendente do Departamento de Trânsito do Estado do Pará; o Superintendente do Sistema Penitenciário do Estado; e o Diretor-Geral do Centro de Perícias Científicas Renato Chaves. Há ainda os conselheiros advindos das entidades de classe dos órgãos que compõem o SIEDS, escolhidos por rodízio entre as associações representativas, tendo direito a uma cadeira no conselho; do Poder Legislativo estadual, que tem direito a duas vagas; e do Ministério Público e do Poder Judiciário estadual, que podem optar ou não pela participação.

À exceção dos membros natos, todos os membros do conselho têm suplentes - que não, dispõem de direito a voto. Segundo foi relatado, esta seria uma estratégia para evitar que os membros natos enviassem representantes às reuniões e “evitassem o compromisso” de estarem presentes nas reuniões ordinárias. Na avaliação do secretário executivo do CONSEP, a medida foi fundamental para conferir legitimidade ao colegiado.

As Corregedorias internas das polícias e a Ouvidoria do SIEDS também estão representadas no conselho, tendo direito à voz, mas não a voto. Aliás, cabe ressaltar, o CONSEP é responsável pela organização dos processos eleitorais que culminam nas escolhas dos ouvidores e dos membros do colegiado dos corregedores. O mesmo procedimento ocorre para a eleição dos representantes das entidades dos trabalhadores da área da segurança pública.

¹⁰¹ Conforme disposto na Lei N° 7.584, de 28 de dezembro de 2011.

Por fim, além da Vice-Presidência e da representação do CEDENPA, a sociedade civil está representada no conselho por mais três entidades, definidas previamente desde a fundação do conselho: a Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SDDH), o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Pará (CEDECA) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – Seccional do Pará. Estas organizações devem indicar, mediante processo eletivo, seus representantes, que devem ocupar o cargo por não mais que quatro anos, ou o período de governo do Chefe do Poder Executivo.

O CONSEP, portanto, opera em uma estrutura tripartite, garantindo representatividade à sociedade civil, aos trabalhadores da área da segurança pública e às autoridades do Estado. Há, entretanto, um grande desequilíbrio no número de vagas disponíveis para cada segmento: onze representam instituições do Estado (sete para o Poder Executivo, dois para o Poder Legislativo, um para o Poder Judiciário e um para o Ministério Público), quatro representam entidades da sociedade civil e uma cadeira é destinada às entidades de classe dos órgãos que compõem o Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, o SIEDS.

A falta de proporcionalidade entre os segmentos, conforme nos foi relatado pelo secretário executivo, na verdade, persiste desde a implementação do conselho, numa época em que as entidades de classe sequer possuíam representação. Ademais, durante o processo de aprovação do projeto de lei que instituiu o SIEDS (e o CONSEP) na Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA), o Poder Legislativo barganhou representatividade e obteve o direito a duas vagas no colegiado, as quais seriam destinadas a deputados integrantes da Comissão de Segurança Pública da Casa. Desta forma, aumentou-se ainda mais a diferença numérica entre aqueles membros oriundos da sociedade civil e aqueles que representam o poder público.

O conselho começou com a ideia de ser totalmente paritário, ou seja, a sociedade civil se fazendo presente, e com a metade dos seus componentes; e a outra metade seria dos representantes dos órgãos [do Estado]. Na verdade, isso não ocorreu, como era o desejo. Porque ia ser votada essa lei, é, na assembleia, é, já houve a participação, a intromissão, ou melhor dizendo, a constituição é, da, dos próprios membros da assembleia, então veio já na composição desse conselho o representante do poder legislativo. Mas a princípio era pra ser paritário. Hoje ele está um pouco diferente, aumentou o seu número

de participantes (Entrevista com o secretário executivo do conselho, em 27/04/2016).

Embora compreendam como um passo fundamental a existência de um órgão no campo da segurança pública com ingerência da sociedade civil, dois conselheiros vinculados a esta esfera demonstraram sua desaprovação em relação a atual composição do conselho. Em sua perspectiva, a disparidade na representação entre seu segmento e o Estado comprometeria a capacidade do primeiro em atuar propositivamente face aos agentes do Estado. Isso ficaria especialmente claro nos momentos de votação em plenário. Nestas ocasiões, de antemão já haveria “a certeza da derrota”, pois os representantes das instituições do Estado se articulariam para votar em bloco e de acordo com os interesses do governo.

(...) a representatividade entre os conselheiros do governo e da sociedade civil é (sic.) uma disparidade muito grande. Como é um conselho deliberativo, do ponto de vista da relação interna, a gente perde todas as votações, ou seja, qualquer votação de alguma coisa, de alguma política, alguma deliberação minimamente, que a gente não consiga fazer uma pactuação, se a gente for pra uma votação a gente perde. (Entrevista com conselheiro suplente representante da Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos, em 28/04/2016).

Para exemplificar seu raciocínio, a Vice-presidente relatou um embate que teria acontecido na última grande votação ocorrida no colegiado, a eleição para a Ouvidoria. Segundo a conselheira, os dois eixos (Estado e sociedade civil) apoiavam candidatas diferentes. Como era de se esperar, a candidata apoiada pelos membros da sociedade civil - que na opinião de nossa interlocutora “sem sombra de dúvida era mais preparada” - foi derrotada “fragorosamente”, pois que “eles”, os representantes do Estado, “foram fechados para a votação”.

É interessante perceber, a partir desse caso, como na concepção da Vice-presidente do conselho existe uma divisão clara entre “nós” e “eles”. “Eles” são todos aqueles que representam os “órgãos instituídos” – nas suas palavras -, isto é, que representam os órgãos do governo e que votam de acordo com os interesses do secretário e do governo. Por outro lado, o “nós” remeteria à sociedade civil, cujo papel seria o da “luta” (por uma política de segurança pública mais democrática) e que, de maneira diversa, não possuiria a unidade que “eles” possuem em relação às

votações. Esta entrevistada afirmou que não é sempre que se pode contar com todos os votos aos quais as representações da sociedade civil têm direito: não raro há dissonância nos votos oriundos dos representantes da OAB/PA e dos trabalhadores do SIEDS.

Além disso, outra crítica feita pelos conselheiros mencionados anteriormente diz respeito ao “abismo” existente entre as resoluções do conselho e sua execução, fundamentalmente naquilo que se refere às polícias, sobretudo, à Polícia Militar. O principal fator atribuído a este gap seria a tradição de práticas autoritárias desta última, ainda não diluída.

(...) a tradição autoritária da polícia continua muito forte, tá? Então, mesmo com a participação da sociedade civil, mesmo ampliando a discussão, tirando do âmbito só da polícia, colocando o Ministério Público, Tribunal de Justiça, mesmo assim, isso não tem ajudado a diluir a prática autoritária, tá? A prática autoritária permanece. Eu acho que ela é muito forte, ela faz parte da formação e essa distância entre a resolução, as deliberações e a execução (...) permanece muito grande. Eu acho que a questão da prática autoritária ainda é muito forte no sistema. (Entrevista com a Vice-Presidente do CONSEP, em 28/04/2016).

O Grupo de Acompanhamento da Letalidade e Mortalidade constitui um caso emblemático neste sentido. Criado em 2011 como uma importante iniciativa do CONSEP para identificar os fatores de causa e propor medidas para a prevenção de casos de letalidade em ações envolvendo os servidores civis e militares do Sistema de Segurança do Estado do Pará, este grupo foi responsável, por exemplo, pela instituição da obrigatoriedade da produção de um relatório circunstanciado por parte do policial, civil ou militar, que utilizar arma de fogo em serviço. Segundo informações obtidas no campo, através de pessoas que preferiram não se identificar, tais relatórios nem sempre são confeccionados, e/ou quando o são, nem sempre são preenchidos corretamente.

Embora não seja possível atestar a veracidade destas informações (o que demandaria uma nova e difícil pesquisa), pode-se dizer que até o momento o principal objetivo do grupo não foi alcançado: o Pará continua com uma alta taxa de letalidade policial - em 2014 este indicador foi igual a 2,0 por 100.000 habitantes.

Estes dados nos apresentam um intrigante contrassenso: não obstante as polícias militares sejam instituições tradicionalmente reconhecidas em todo o Brasil pela valorização da rigidez de estruturas hierárquicas, no Pará, de acordo com o que nos foi relatado, esta instituição não se subordina integralmente às determinações advindas de um órgão superior de deliberação, o CONSEP. Desta maneira, compreende-se aqui que deve ser olhada com reserva a capacidade do conselho de realmente incidir sobre as ações e estratégias adotadas na prática pela Polícia Militar.

Sobre este ponto, avalia-se positivamente o fato de haver no projeto que encampa um novo regimento para o conselho, ao qual tivemos acesso, a previsão de um Núcleo de Monitoramento das Deliberações, a quem caberia o acompanhamento, monitoramento, fiscalização e avaliação da execução das deliberações do colegiado. Se confirmada, esta seria uma importante iniciativa para o fortalecimento do conselho e para o processo de gestão da segurança pública no Pará.

Vale destacar também outra proposta que atualmente está em fase de discussão pelos membros do conselho: a criação de uma comissão de altos estudos sobre segurança pública, que reuniria profissionais da área e acadêmicos das principais instituições de ensino superior do Pará. Espera-se que desta forma haja maior diálogo entre a universidade e o poder público visando à construção de políticas públicas para o setor.

Durante a realização do trabalho de campo, foi possível acompanhar uma reunião ordinária do colegiado, a 304ª desde sua fundação. Esta se constituiu numa oportunidade ímpar para a análise da rotina de funcionamento do conselho e dos padrões de interação que regem as condutas dos diferentes atores que o compõem.

Como já havia adiantado o secretário executivo, em entrevista, as reuniões do CONSEP são realizadas no plenário da sede da secretaria de segurança pública do estado, duas vezes ao mês, sempre a partir das 17h, havendo trinta minutos de tolerância para se estabelecer o quórum mínimo - caso isto não ocorra, a reunião é suspensa. Todos os presentes devem assinar uma lista na qual indicam nome, instituição de origem e e-mail. Não há controle do tempo nas intervenções realizadas durante as reuniões, que são registradas em áudio e em atas e fotografias, estas sob a responsabilidade de um assessor especial do conselho.

Havia um lugar à mesa separado para a nossa equipe. À cabeceira, como de costume – conforme relatado por nossos entrevistados -, estavam o Secretário de Segurança Pública do Pará e presidente do CONSEP, ao centro; a Vice-presidente, ao seu lado direito; o secretário executivo do CONSEP, à esquerda. O trio é responsável pela condução dos encontros, havendo destaque maior para o secretário executivo, que se responsabiliza pela leitura das pautas e pela sistematização das discussões e decisões tomadas.

Os demais membros do conselho estavam distribuídos em lugares também reservados com placas que indicavam os nomes e as instituições a que pertenciam. A todos os presentes foram distribuídas pastas que continham documentos relativos à reunião, tais como: a pauta, a ata da última reunião, e relatórios de atividades de órgãos do sistema.

Todos os presentes em plenário advinham de instituições do Estado, de classe ou da sociedade civil organizada. Ou seja, não havia nenhum cidadão que não fosse representante de alguma destas esferas. Mesmo as reuniões sendo normativamente abertas ao público, de acordo com os nossos entrevistados, habitualmente a população não comparece aos encontros. Isto certamente tem relação direta, embora não explique completamente, com a inexistência de qualquer divulgação das atividades do conselho para além de seus próprios membros. É importante frisar, contudo, que, de acordo com o Art. 15 do regimento interno, as sessões Plenárias do CONSEP devem ser abertas ao público, com “pautas e datas previamente divulgadas pelos meios de comunicação de massa, sendo facultado o direito de voz a qualquer cidadão presente às mesmas”.

Como se pôde concluir a partir de entrevistas e da análise das atas, às quais tivemos acesso, as reuniões se dividem em quatro momentos distintos. O primeiro destina-se a aprovar a ata da reunião anterior, enviada previamente por e-mail a todos os membros. Em seguida, são expostos aos conselheiros todos os expedientes recebidos e expedidos pelo CONSEP na última quinzena – dado que as reuniões ocorrem quinzenalmente. No terceiro momento devem ser debatidos os pontos de pauta, sempre definidos previamente. Finalmente, a parte derradeira da reunião é reservada para quaisquer manifestações dos conselheiros que não estejam em pauta.

Existe ainda um momento complementar, que, segundo nossos entrevistados, consiste em conceder o direito à voz, mediante solicitação prévia e deliberação dos conselheiros, a qualquer cidadão que deseje se manifestar – obrigatoriamente - sobre “assunto de notória repercussão”. Este espaço na agenda do conselho é denominado “momento da cidadania”.

Atualmente, o “momento da cidadania” não consta em regimento, tratando-se de uma ocasião extraordinária - o que deve mudar com a implementação do novo regimento. Para que ocorra, ou seja, para que um cidadão comum tenha direito a voz durante as reuniões do colegiado, são necessárias condições que independem de sua simples vontade de participação: este deverá solicitar permissão aos conselheiros, que, por sua vez, deliberarão entre si com base na pertinência do tema.

Muito embora o conselho seja uma instância que, pelo menos em tese, visa a democratização da gestão pública, particularmente num campo ainda marcado pela baixa participação popular, o exercício da cidadania a um cidadão comum se restringe a um momento demasiado específico que só adquire materialidade após o cumprimento de algumas exigências. A existência de um "momento" tão singular deve ser compreendida em sua positividade. Isto é, ela não deve ser entendida, como poderia parecer, como um obstáculo à participação popular, mas, antes, como um mecanismo de produção da regulação da cidadania: i) se a cidadania possui um momento específico para sua manifestação nas reuniões do conselho, isto indica que ela não está presente todo o tempo e, no limite, dadas as pré-condições, não necessariamente deve estar; ii) se a cidadania está presente, ainda que por apenas um momento, o conselho pode ser legitimado como um espaço em que a participação é exercida; iii) e, por fim, se um dos pré-requisitos à participação cidadã é a “notória repercussão do assunto”, pode-se deduzir que aquele que não possuir nada de “notório” a dizer não terá voz

Em outras palavras, verifica-se que no contexto do CONSEP, a cidadania e o seu exercício são um privilégio reservado somente àqueles que se submetem à avaliação dos conselheiros para serem contemplados com um momento, que deve ser utilizado – vale reiterar – obrigatoriamente com sabedoria, oferecendo um tema de notoriedade para discussão. Aqui, estamos diante de mais um caso onde a

democratização das instituições não se refletiu em uma cidadania plena para todos (CARVALHO, 2001; TEIXEIRA, 2000).

Contudo, deve ser ressaltado que apesar de suas limitações, inclusive físicas e orçamentárias, o CONSEP se mostra um órgão bastante organizado e ativo, mormente, se comparado aos conselhos de outras unidades federativas, como por exemplo, o CONSPERJ, no Rio de Janeiro. Demonstram isso: a existência de um calendário prévio para as atividades do colegiado, a periodicidade incomum para as reuniões, sobretudo levando em consideração o fato de os membros natos não possuírem suplentes – em sua maioria, os conselhos de segurança, em suas diferentes esferas, se reúnem mensalmente¹⁰² –, a coordenação das reuniões, a sistematização das propostas e dos temas debatidos, dentre outros fatores.

O grau de planejamento exibido pelo CONSEP se deve em grande medida ao trabalho exercido pela secretaria executiva do conselho. Todos os membros com os quais estabelecemos contato, formal ou informalmente durante o trabalho de campo fizeram questão de destacar o expediente realizado pelo secretário executivo e por seu assessor, como um fator fundamental para o seu funcionamento - a despeito das precárias condições das instalações da sala da secretaria executiva (a única pertencente ao conselho no prédio da SEGUP), onde fomos recebidos pela primeira vez, quando chegamos ao Pará.

Especificamente na reunião que tivemos a oportunidade de acompanhar foram discutidos três pontos: as metas e projetos do Instituto de Ensino de Segurança do Pará (IESP); o ante-projeto do Regimento Interno da Ouvidoria do SIEDS; e os relatórios de atividades do Disque-Denúncia e do Grupo de Acompanhamento da Letalidade e Mortalidade. Estas pautas demonstram que o CONSEP se encarrega de deliberar sobre diferentes núcleos e temáticas: a formação dos policiais no estado, no primeiro caso; o controle externo da polícia, no segundo; e o controle interno dos órgãos do SIEDS, no terceiro.

Mais do que isso, elas revelam a centralidade do colegiado no sistema de segurança pública paraense, o que pode ser avaliado positivamente na comparação com os conselhos de outros estados, como, por exemplo, Ceará e Rio de Janeiro, que

¹⁰² A ausência de estruturas físicas (como sede, microfones, mesas e cadeiras), a disponibilidade e a pró-atividade dos membros, por exemplo, são fatores decisivos nesse sentido.

não possuem a mesma capacidade de intervenção. Em contrapartida, é necessário lembrar que a incidência das resoluções do conselho sobre as instituições do SIEDS, sobretudo, naquilo que se refere às polícias, ainda não possui a efetividade desejada.

III.2.3. Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEG) paraenses

Os conselhos comunitários de segurança pública no Pará, denominados CONSEG, apresentam uma realidade bem distinta daquela observada no caso do conselho estadual. Ao contrário do que se constatou neste último, de uma maneira geral, os CONSEG paraenses não dispõem de uma estrutura sólida e de uma rotina de encontros e funcionamento bem definida.

Como já mencionado anteriormente, durante o tempo em que a equipe esteve em campo, apesar dos esforços, não foi possível acompanhar qualquer reunião ordinária de conselhos comunitários. Os motivos, que serão esclarecidos adiante, foram diversos e indicam a instabilidade destes conselhos no estado. Por outro lado, foi possível explorar bastante as questões surgidas a partir das entrevistas realizadas.

Nesta fase da pesquisa, em que se conferiu maior ênfase aos conselhos comunitários, foram entrevistados dois conselheiros comunitários, dois ex-conselheiros comunitários, dentre eles o atual vice-presidente da Confederação Brasileira das Federações dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CBFCCSP), o diretor de Polícia Comunitária e Direitos Humanos da Polícia Militar do Pará, a titular da Diretoria de Prevenção Social da Violência e da Criminalidade (DIPREV), a Gerente de Articulação com a Sociedade da SEGUP, uma ouvidora do Sistema de Segurança Pública do Pará e a vice-presidente da Associação dos Moradores e Comerciantes do bairro da Campina.

Estes atores apresentaram concepções distintas e por vezes conflitivas acerca do papel dos conselhos comunitários na segurança pública e, em um sentido mais amplo, sobre a participação da sociedade civil neste campo e a sua relação com o Estado, particularmente com a Polícia Militar. A percepção comum a praticamente todos os atores contatados é de que os CONSEG no Pará estão em condições bastante frágeis.

O próprio processo de implantação destes conselhos foi indicado como um elemento fundamental para a compreensão deste quadro. Segundo alguns entrevistados, antes do surgimento dos conselhos comunitários havia outro modelo associativista ligado ao campo da segurança pública, os chamados conselhos interativos de segurança e justiça (CISJUS). Estes conselhos estiveram ativos entre a segunda metade da década de 1990 e fins dos anos 2000. Já os CONSEG tiveram sua implementação progressiva, substituindo o antigo modelo, a partir de 2008, por determinação do governo Ana Júlia Carepa (PT)¹⁰³.

Nesta transição, nem todos aqueles que faziam parte dos CISJUS se adaptaram ao novo modelo, havendo, inclusive, algumas resistências. Segundo nossos informantes, em certas regiões do estado ainda é possível encontrar alguns conselhos neste formato, ainda que não haja qualquer tipo de reconhecimento deles por parte do Estado. O ex-presidente da Federação Paraense dos CISJU (FECISJU) e atual vice-presidente da Confederação Brasileira das Federações dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CBFCCSP), tendo sido também em ocasião anterior presidente de um dos CONSEG da Ilha de Mosqueiros, declarou sua preferência pelo primeiro modelo de conselho.

Nosso estado foi referência durante o tempo em que o CISJU existiu. Nós fomos referência nacional, inclusive, participando de eventos dentro da SENASP, fazendo eventos na Bahia, em Salvador, no Rio de Janeiro, no Amapá, eu fazendo palestra sobre constituição, legalização e funcionamento dos conselhos de segurança aqui no IESP... Infelizmente, hoje acabou com tudo. Ninguém sabe por onde andam os próprios membros do conselho de segurança... [Eles] são desrespeitados, porque ninguém faz nada (Entrevista com o vice-presidente da CBFCCSP, no dia 13/07/2016).

Muito embora não tenha sido possível acessar os instrumentos legais oficiais que normatizavam os CISJU, duas diferenças fundamentais entre este tipo de conselho e os CONSEG foram apontadas pelos entrevistados: a) a previsão de ampla representação ao poder público (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) no caso

¹⁰³ Não foi possível precisar as origens de cada tipo de conselho. As datas aqui mencionadas são, portanto, uma estimativa com base em entrevistas, notícias de jornais eletrônicos locais e legislações municipais. Ao contrário daquilo que foi adotado em diversos estados, no Pará, não há uma legislação estadual que normatize os CISJU e os CONSEG.

dos CISJU¹⁰⁴, o que não se verifica nos CONSEG; b) e a possibilidade de captação de recursos, mediante a criação de CNPJ, no caso dos CONSEG.

Na opinião do Diretor de Polícia Comunitária e Direitos Humanos da Polícia Militar do Pará, os CISJU eram pacotes prontos, oferecidos pelo Estado, com pouca margem de manobra para a comunidade. O modelo do CONSEG ofereceria maior autonomia à sociedade civil, já que possibilitaria a criação de personalidade jurídica aos conselhos - o que viabilizaria a captação de recursos - e proibiria a participação de representantes do poder público na diretoria do conselho.

Todavia, na percepção dos conselheiros e ex-conselheiros entrevistados, esta nova configuração teria sido um dos elementos que ajudou a criar um distanciamento entre a comunidade e o Estado, pois a partir do advento dos conselhos comunitários a participação de representantes de instituições governamentais, como era de se esperar, diminuiu consideravelmente, já que agora não estariam normativamente obrigados a comparecer às reuniões. Isto implicou uma diminuição da participação dos moradores, outrora estimulados pela oportunidade de partilhar espaços sociais com autoridades locais. Se tal explicação procede temos, então, um caso em que a participação social é diretamente proporcional à participação estatal, havendo uma confluência entre elas.

Ademais, outra consequência apontada por nossos interlocutores foi a intensa fragmentação que se sucedeu entre os grupos que compunham a direção dos CISJU. Municípios ou distritos que contavam com apenas um CISJU passaram a ter dois ou mais CONSEG em funcionamento. Com efeito, se por um lado houve uma significativa multiplicação das experiências associativas, por outro, surgiram novas disputas entre esses novos grupos, o que teria acarretado um tensionamento nas relações entre os conselheiros e a população, entre os próprios conselheiros e, por consequência, entre a comunidade e o Estado.

Estas tensões seriam identificadas unanimemente pelos entrevistados como produto da vinculação de algumas lideranças comunitárias a partidos políticos. Os conselhos teriam passado a funcionar como espaços de embates partidarizados e muitas vezes como meio para alcançar interesses pessoais ou como um “trampolim

¹⁰⁴De acordo com informações colhidas no campo e por meio de pesquisa documental, os Poderes Executivo e Legislativo municipais, o Poder Judiciário, o Ministério Público, as Polícias Militar e Civil e o Corpo de Bombeiros possuíam representação nos CISJU.

político” para determinados atores que almejavam cargos políticos. Tais conflitos e a própria percepção da comunidade em relação aos conselhos como “um lugar de política” teriam inibido a sua participação nas reuniões.

O problema dos CONSEG aqui é a política. A maioria aqui é ligada a política. A nossa preocupação é a questão do conselho ser usado politicamente, como um desvio de finalidade. Porque se for um conselho de segurança que for visto como um órgão político, político no sentido de legenda, a outra parte que não gosta daquela legenda nunca vai dar apoio e não vai ser reconhecido pelos seus pares, né? Aqui nós (...) falamos muito, mas há uma briga interna nas lideranças comunitárias. Eles dificilmente se unem. Brigam, depois se unem, depois brigam... Temos umas situações que às vezes quando se faz uma chapa pra se disputar um conselho, a chapa que perde quer dividir o bairro, pra ficar dois conselhos num só bairro. (Entrevista realizada em 26/04/16. O entrevistado pediu para não ser identificado)

O interlocutor cujo depoimento está transcrito acima ainda afirmou, em comunicação pessoal, que a maioria dos membros dos CONSEG não seriam “verdadeiras lideranças comunitárias”. Eles seriam “usados” por políticos que “investiriam” em suas candidaturas às eleições dos conselhos e que exigiriam como contrapartida que todas as ações realizadas pelos conselhos fossem associadas aos seus nomes. Ocorreriam ainda casos em que os conselhos seriam “patrocinados” por alguns políticos para exercer a função de oposição a governos constituídos.

O fato de nosso entrevistado ter solicitado que este trecho de seu depoimento não fosse registrado em áudio e que sua identidade não fosse revelada é um dado de grande relevância em si. Para muitos, a questão político-partidária foi causa determinante do insucesso na experiência dos conselhos comunitários de segurança pública no Pará. Hoje há, inclusive, uma experiência ainda incipiente ocorrendo no bairro da Campina, em Belém. Trata-se de uma associação de moradores¹⁰⁵ que se reúne regularmente para tratar de assuntos relacionados ao campo da segurança.

A vice-presidente da associação afirmou que a entidade surgiu há cinco anos, motivada pelo crescimento de “moradores de rua, usuários de drogas, traficantes e praticantes de pequenos delitos” no bairro, uma “área de influência” dos dois principais shoppings de Belém e do mercado Ver-O-Peso. Diversas entidades estão representadas na associação: a Maçonaria, a Igreja Católica, o Hotel Princesa Louçã, Centros de Apoio à população de rua, Centros Espíritas e associações comerciais.

¹⁰⁵ Associação dos Moradores e Comerciantes do bairro da Campina

Suas reuniões, de acordo com a entrevistada, buscam estabelecer estratégias em conjunto (de enfrentamento a criminalidade).

Há um programa, hoje em curso, em parceria com a Polícia Militar, que consiste numa rede de informações compartilhadas, o Vizinhança Alerta. As informações são repassadas aos policiais militares responsáveis pelo patrulhamento ostensivo da área e ao comandante do Batalhão por meio de um grupo de contatos no aplicativo de mensagens Whatsapp.

Na prática, não há muitas diferenças entre a associação e os conselhos. Tal como os CONSEG, a associação da Campina dispõe de canais de diálogo com a secretaria, com as polícias militar e civil, sobretudo, com a Diretoria de Polícia Comunitária, mas também com a DIPREV. Cabe ressaltar também a relação com a OAB/PA, que orientaria a associação a realizar propostas de emendas legislativas.

Em termos de estrutura, ambas também são bastante parecidas, havendo diferença apenas no fato de a associação possuir uma assessoria jurídica. Ademais, as demandas e a dinâmica das reuniões, a julgar pelo que foi visto na reunião de que pudemos participar, é bastante semelhante, embora não exista uma mesa diretora que coordene o seu andamento.

Quando questionada sobre a opção pelo formato de associação em detrimento do formato conselho, a vice-presidente da associação respondeu que este último não interessava num primeiro momento porque não chamaria atenção da população. Segundo a líder comunitária, os CONSEG não funcionaram no Pará e isso poderia desmotivar a população a comparecer às reuniões. O motivo, mais uma vez apontado, seria a má reputação dos conselhos no imaginário social, que os associa a interesses de partidos políticos.

É preciso, contudo, analisar com extremo cuidado esta avaliação e, principalmente, a apressada relação de causalidade estabelecida entre o suposto fracasso dos CONSEG e a ligação de seus membros com partidos políticos. Sendo os partidos políticos organizações que expressam o exercício da liberdade de associação e o pluralismo de grupos, interesses, ideias e valores em determinada sociedade, por conseguinte constituintes e fundamentais para os atuais regimes democráticos (SELL, 2006), a participação de seus membros em conselhos gestores não deveria

necessariamente ser vista como um mal em si. Se desta participação resultam conflitos, novamente não há, necessariamente, qualquer contradição a priori. Tal como concebidos originalmente, os conselhos podem ser espaços democráticos e abertos ao debate, o que pressupõe o inevitável diálogo com o contraditório.

Em contrapartida, é necessário reconhecer – e é isto o que se denuncia quando os conselheiros e policiais se queixam da “questão político-partidária” - que não raro muitos partidos têm encontrado no aparelhamento de entidades as mais variadas uma maneira de fazer valer seus interesses. Se a participação no colegiado se dá com o único intuito de cooptá-lo ou de promover o partido ao qual se pertence, há então uma conduta que não condiz com a finalidade do conselho e, portanto, justificam-se os protestos. Aparentemente, é esse tipo de “poluição” que se pretende evitar.

De uma maneira geral, constatou-se que os representantes dos órgãos públicos que foram entrevistados curiosamente percebem os conselhos comunitários como ONGs – organizações não governamentais. Além disso, apontaram para uma incompreensão por parte dos conselheiros comunitários a respeito de sua real função e sobre a própria “filosofia” dos conselhos.

Para uma das entrevistadas, delegada da Polícia Civil e diretora da DIPREV, órgão responsável pelo diálogo com estes conselhos e pela capacitação¹⁰⁶ dos conselheiros e líderes comunitários, a filosofia poderia ser resumida em três aspectos: i) o diálogo com a polícia, ou seja, com os policiais civis e militares responsáveis pela área do CONSEG em questão (na região metropolitana, os bairros; no interior, os municípios); ii) a identificação dos fatores que fomentam a criminalidade; e iii) a elaboração de “projetos” voltados para o enfrentamento dos problemas sociais relacionados à criminalidade, como projetos dedicados ao esporte e ao lazer.

Contudo, a atuação dos CONSEG estaria distante deste padrão. Conquanto haja um bom diálogo com as polícias, a ausência de maior organização entre os conselhos e, principalmente, a busca por um *status* diferenciado em relação a outros indivíduos tem pesado contra a estruturação de ações mais efetivas, menos pontuais e mais regulares. Muitos conselheiros são identificados negativamente aos olhos das autoridades públicas pelo seu “querer-ser”. Isto é, grande parte das reivindicações dos

¹⁰⁶ Como o Pará não possui uma legislação estadual que oriente o funcionamento dos CONSEG, a capacitação realizada pela DIPREV aos conselheiros se dá através da disseminação das recomendações do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci).

membros dos conselhos dirigidas ao Estado fundamenta-se em demandas que confeririam aos conselhos o status de um órgão governamental, tais como casas para serem utilizadas como sede, computadores, crachás com a identificação da SEGUP e até mesmo a aquisição de automóveis como os da polícia.

Eles não conseguem entender a filosofia. Querem uma estrutura de Estado. (...) [Mas] eles são como uma ONG. É sociedades civil, [organizações] de direito privado. São o terceiro setor. O Estado não tem como bancar um terceiro setor, entendeu? Eles não são um órgão vinculado ao Estado. Nós temos que respeitar a individualidade deles como sociedade civil, eles são um órgão da sociedade civil. (Entrevista com a diretora da DIPREV, em 26/04/2016)

(...)o conselho comunitário, pra nós, é como uma ONG. Na verdade, é uma organização não governamental. E ela existe no Pará, temos vários municípios com essas organizações... Aliás, já houve até uma Federação no passado, mas hoje não existe. Nós [o CONSEP] não temos interfaces com esses colegiados, apesar da secretaria de segurança ter uma participação na atividade desses colegiados. Mas nós, aqui do conselho mesmo, ainda não temos agregado um trabalho conjunto, não temos assim uma discussão do que se pode extrair desses colegiados. (Entrevista com o secretário executivo do CONSEP, em 27/04/2016).

As concepções acima ilustradas revelam bastante acerca da compreensão de dois importantes atores no universo conselhistas do Pará, ambos policiais e funcionários da secretaria de segurança pública e defesa social, sobre os conselhos comunitários. Em primeiro lugar, a percepção sobre os conselhos comunitários como ONGs está equivocada, a despeito da centralidade da sociedade civil nos dois tipos de organização. Organizações não-governamentais são, por definição, entidades que não possuem vínculo com o governo ou Estado. Conselhos de políticas públicas são, por outro lado, também por definição, órgãos colegiados que integram e articulam representantes da sociedade civil e do poder público em práticas que dizem respeito à gestão dos bens públicos (GOHN, 2001).

No entanto, é bastante significativo que se faça esta associação. Ao equiparar os conselhos comunitários de segurança pública que atuam no Pará a organizações não-governamentais, os entrevistados deixam clara a nulidade dos primeiros na política de segurança pública estadual. Mais que isso, ainda que não intencionalmente, tais percepções revelam mesmo certa aversão a qualquer tipo de ingerência que estes conselhos possam vir a ter neste campo.

Ademais, há também no depoimento da titular da Diretoria de Prevenção Social da Violência e da Criminalidade uma confusão bastante comum sobre o papel dos conselhos comunitários: a confusão entre os conceitos de policiamento comunitário e de conselho comunitário de segurança pública. Embora complementares, estas são dimensões analiticamente distintas. Enquanto o primeiro diz respeito a um modelo de ação para as polícias, voltado para a comunidade, com a participação dos cidadãos e voltado para a prevenção do crime (BAYLEY & SKOLNICK, 2001), o último trata-se da institucionalização normativa da participação cidadã nas políticas públicas relacionadas à segurança pública, como já aludido anteriormente.

Esta confusão indica que os conselhos comunitários são pensados por nossa interlocutora como meros viabilizadores da atuação policial. Assim, uma vez mais, é possível perceber que, para a delegada, a formulação de políticas públicas no âmbito da segurança não deve passar pela integração da sociedade civil via conselhos.

Voltando à problemática da instabilidade e do baixo grau de institucionalização dos CONSEG no Pará, é necessário considerar outras variáveis. As altas custas cartorárias, por exemplo, para a criação de pessoa jurídica impedem que muitos conselhos sejam regularizados e busquem recursos junto a entidades públicas e privadas. Um conselheiro do bairro da Terra Firme, em Belém, por exemplo, afirmou que o CONSEG local só pôde ser regularizado dois anos após a sua fundação, período no qual os eventos realizados pelo conselho foram bancados pelos próprios membros. Temos, então, um curioso caso em que a adoção de um formato voltado para a viabilização econômica dos conselhos acaba sendo o motivo para torná-los potencialmente inviáveis.

A inexistência de uma legislação estadual que normatize os conselhos comunitários de segurança no Pará também é um elemento que deve ser considerado. Não obstante a secretaria estadual de segurança pública ofereça por meio da DIPREV um modelo de estatuto para os conselhos, a ausência de uma lei específica, mas, principalmente, de um acompanhamento da rotina conselhistas facilita o descumprimento e a flexibilização de alguns princípios, como a não realização de eleições para os cargos de diretoria, a recondução de mandatos pelas mesmas pessoas, a não confecção de atas e até mesmo - conforme nos foi relatado por um entrevistado que não quis se identificar - a presença de um policial nos quadros da diretoria de um conselho.

Nesse sentido, outro fator que certamente contribui decisivamente para o atual quadro dos CONSEG é a falta de regularidade nas reuniões. O próprio Diretor de Polícia Comunitária e Direitos Humanos da Polícia Militar do Pará, titular de um cargo que, pelo menos em tese, deveria ter uma interlocução razoável com os conselhos, afirmou que há mais de dois anos não tem notícias sobre reuniões regulares dos CONSEG. Não obstante o modelo de estatuto oferecido pela SEGUP indique que as reuniões devam ser realizadas mensalmente, muitos conselhos não se reúnem há bastante tempo ou se reúnem sem regularidade.

De acordo com informações fornecidas pela SEGUP, atualmente o estado do Pará possuiria em torno de quarenta e seis conselhos comunitários de segurança pública, dos quais vinte e quatro estão na região metropolitana de Belém e vinte e dois estão distribuídos pelo interior. Estes dados, porém, estão desatualizados. Apesar de haver uma distribuição praticamente equânime entre a capital e o interior, segundo Ana Gibson, gerente de articulação com a sociedade da SEGUP, os conselhos localizados na região metropolitana de Belém possuem maior regularidade em suas atividades, o que não é verificado no interior, onde também há maior dificuldade na interação com o Estado. De acordo com a funcionária da SEGUP, no Pará, existe uma correlação entre a geografia e o acesso à Justiça: quanto mais distante da capital, gradualmente, menor seria o acesso à Justiça e aos direitos.

Na região metropolitana, os problemas são de outra ordem. A relação com alguns CONSEG seria dificultada por uma suposta “lei do silêncio”, imposta por grupos criminosos (geralmente ligados ao tráfico de drogas e armas) em algumas localidades, principalmente nas “ilhargas”, espécies de becos situados em alguns bairros.

Por outro lado, há algumas características que, de maneira geral, podem ser observadas em maior ou menor grau nos conselhos comunitários paraenses: a participação da população é baixa e tende a ter um público mais velho; as reuniões ocorrem em imóveis cedidos por instituições locais; as principais demandas são sobre o aumento dos efetivos das polícias e maior patrulhamento e giram em torno de assuntos de ordem pública (como as queixas pela presença de moradores de rua e usuários de drogas nos bairros, festas que incomodam a vizinhança, etc.), mas

também extrapolam os limites da segurança pública e se estendem a áreas como educação, saúde e saneamento básico.

III.2.3. Considerações finais

Embora esta pesquisa não tenha esgotado as questões relativas aos conselhos de segurança pública no Pará – e certamente este não era o objetivo –, foi possível explorar satisfatoriamente as dinâmicas envolvidas no funcionamento destes órgãos. De maneira crítica, buscou-se apresentar, a partir de três eixos específicos - a percepção dos atores que compõem os conselhos, a rotinização de suas atividades e a natureza de suas demandas e expectativas – este universo.

Naquilo que diz respeito ao Conselho Estadual de Segurança Pública (CONSEP), foi possível verificar a existência de uma estrutura e organização bastante elogiáveis. Nesse sentido, a regularidade de suas atividades, garantida em grande parte pela efetividade de sua secretaria executiva, contribui de forma bastante significativa. Há de se ressaltar também o fato de o conselho possuir competências deliberativas, normativas e fiscalizadoras, características que, em geral, são incomuns aos conselhos de segurança pública no Brasil.

Por outro lado, a ausência de mecanismos que estimulem e garantam a participação popular constitui um aspecto decisivamente negativo. Igualmente, embora sua composição se desenhe no modelo tripartite, garantindo a representação de importantes entidades da sociedade civil e de trabalhadores da área da segurança pública, o atual formato não-paritário reforça a desigualdade histórica existente na relação entre sociedade civil e entidades de classe e o Estado, limitando o poder de barganha e mesmo de ingerência destes.

No caso dos conselhos comunitários (CONSEG) do Pará, pelo que foi até aqui exposto pode-se dizer que estas instâncias estão em condições precárias. Muitos estão inativos e dentre aqueles em que há atividades, uma parte considerável não se reúne regularmente. As demandas são em sua maioria circunstanciais e sua influência na política de segurança pública é nula. Muitos acreditam que as soluções para estes problemas – incluindo uma possível revitalização dos conselhos - devam ser solucionados exclusivamente pelo Estado.

Certamente, no caso dos conselhos de políticas públicas, o Estado possui um papel fundamental para sua implementação e manutenção. Mas, em se tratando de uma modelo de gestão tão dependente da integração entre sociedade política e sociedade civil, é necessária uma maior capacidade de organização por parte desta última que trate de pressionar a primeira e não somente espere na inércia uma solução redentora, desconsiderando a própria origem dos conselhos.

Neste sentido, constitui uma importante iniciativa, ainda que embrionária, a reivindicação de alguns conselheiros comunitários por representação no CONSEP. A ausência de qualquer diálogo entre os dois tipos de conselho tem sido uma característica desde as suas respectivas fundações.

Pelo lado do CONSEP, seu secretário executivo lembrou que já houve uma experiência positiva de interlocução com outros conselhos na região, referindo-se ao Conselho de Segurança Pública do Meio Norte (COMEN)¹⁰⁷. Ele também se declarou favorável a uma interlocução não somente com os CONSEG, mas com outros conselhos estaduais e até mesmo com o Conselho Nacional de Segurança Pública, o CONASP, a partir de uma orientação nacional. Esta, sem dúvida, poderia ser uma oportunidade para alinhar perspectivas e definir estratégias conjuntas para uma política integrada no campo.

III.3. Os conselhos comunitários de segurança do estado do Paraná

III.3.1. Introdução

Os dados e análises apresentados nessa seção são frutos do estudo de caso realizado no estado do Paraná, mais especificamente nos municípios de Curitiba, Antonina, Telêmaco Borba e Maringá.

A coleta de dados, realizada ocorreu em duas visitas nos meses de maio e julho de 2016. Ela consistiu basicamente na realização de entrevistas com atores chave, tais como o coordenador estadual dos CONSEG, presidentes e participantes de

¹⁰⁷ O Conselho de Segurança Pública do Meio Norte foi criado pela resolução intergovernamental nº 01 de 15 de janeiro de 1997 e era constituído pelos representantes dos estados da região conhecida como Meio Norte: Amapá, Maranhão, Pará, Piauí e Tocantins.

oito CONSEG de diferentes regiões do estado¹⁰⁸, assim como de observações, *in loco*, em uma reunião de reestruturação do CONSEG do município de Antonina, na posse de diretoria do CONSEG do município de Telêmaco Borba, na participação em reunião do CONSEG Bacacheri e uma visita à sede do CONSEG Maringá¹⁰⁹.

A pesquisa preliminar sobre a existência de conselhos comunitários de segurança no Brasil, realizada através de buscas de legislação e informações disponíveis na internet, apontou o estado do Paraná como uma experiência interessante, significativamente estruturada nesse campo. A propósito, destaque-se que o Paraná conta com uma das mais antigas iniciativas de participação social em segurança pública de que se tem notícia no Brasil, o CONSEG Maringá. Além disso, o estado conta com marcos regulatórios formalizados juridicamente e uma estrutura de coordenação vinculada à Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária do Paraná (SESP/PR). Sendo assim, o Paraná apresentou-se, desde as primeiras explorações, como um caso especialmente interessante para a compreensão dos diferentes arranjos participativos em segurança pública existentes do Brasil.

É importante salientar que, embora haja previsão legal, o estado do Paraná não possui conselho estadual de segurança ativo, e durante o trabalho de campo não foi possível perceber qualquer sinalização ou expectativa por parte do poder público de criação dessa modalidade de conselho. Diante disso, pode-se dizer que os conselhos comunitários de segurança são a única instância de participação social em segurança pública oficialmente vinculada à secretaria de segurança pública nesse estado.

A programação e todos os contatos realizados no campo foram mediados e acompanhados pelo coordenador dos CONSEG do Paraná. Apesar de certo desconforto com o excesso de cuidados e atenção de nosso anfitrião, a impressão dominante foi de que ele esteve, ao longo do período em contato, empenhado em mostrar hospitalidade e se sentia orgulhoso em receber uma pesquisa interessada nos na experiência levada a termo em seu estado.

¹⁰⁸ Entrevistados: O presidente do CONSEG Jardim das Américas; o Presidente do CONSEG de São José dos Pinhais; a Presidente do CONSEG Primeiro de Maio; a Vice-presidente do CONSEG Área Central; a Presidente do CONSEG Quitandinha; o presidente do CONSEG São Brás; o presidente do CONSEG Colombo; o presidente do CONSEG Maringá.

¹⁰⁹ A CONSEG Maringá fica sediado no prédio da Associação Comercial e Empresarial de Maringá.

III.3.2. A atuação da coordenadoria de conselhos de segurança do Paraná

Como foi apurado nas primeiras explorações que a Secretaria de Segurança do Paraná dispõe de uma instância de coordenação dos CONSEG, a Coordenadoria Estadual dos Conselhos Comunitários de Segurança do Paraná (CECONSEG-PR), a escolha do ponto de partida da pesquisa pareceu óbvia: a interlocução com a coordenadoria se tornou o ponto de partida para uma efetiva aproximação com os conselhos. A partir daí foi realizada a primeira etapa do trabalho de campo, no período de 11 a 13 de maio de 2016¹¹⁰, na cidade de Curitiba, onde fica sediada a coordenação estadual dos CONSEG.

As primeiras tratativas para o início do campo se mostraram difíceis. Apesar dos vários contatos com os funcionários da coordenação dos CONSEG houve dificuldade de definição de um período para a visita por parte do coordenador. Os contatos avançaram a partir do momento em que foi obtido o telefone particular do coordenador. A partir daí, os contatos evoluíram bem mais rapidamente. Já durante a visita, ficou evidente que a coordenadoria dispõe de uma equipe reduzida e, por outro lado, muitas atribuições o que, de fato, dificulta o trabalho bem como a disponibilidade para atender a demandas como a desta pesquisa.

A sede da coordenadoria dos fica em um prédio afastado da Secretaria de Segurança, no qual compartilha o espaço no mesmo pavimento com a Diretoria Estadual de Prevenção às Drogas e o Conselho Estadual de Administração Penitenciária. Já no andar de cima fica localizada a seção operacional do departamento de inteligência da Secretaria de Segurança. Segundo informação do coordenador, a coordenação recebeu do secretário outro imóvel, mas a secretaria de segurança não teria recursos para as obras necessárias à ocupação. Na ocasião das duas visitas realizadas, a coordenadoria estava buscando parcerias e doações de empresários para realizar as obras.

Apesar de certo desconforto na abordagem do assunto, o coordenador admitiu que o apoio logístico é um traço pronunciado na relação entre os CONSEG e as polícias. As doações, dependendo da necessidade, vão desde custeio das despesas de funcionamento de unidades da Polícia Militar e Polícia Civil, reformas em delegacias

¹¹⁰Embora o deslocamento para o estado tenha se dado em 10 de maio o trabalho de campo e contatos propriamente ditos, se iniciaram no dia 11 de maio.

e bases da PM até a manutenção e a compra de viaturas. Destaque-se, inclusive, a compra de armamentos, como o caso envolvendo o CONSEG do município de Ivaiporã, que doou seis fuzis para a PM. A doação pode ser confirmada através de matérias recentemente divulgadas pela mídia local.¹¹¹

Há em curso no Paraná um notório esforço de manutenção dos CONSEG existentes e a implementação de novos por parte do poder público. De acordo com o que se pode apurar, foi estabelecida a meta de se dispor no estado de trezentos conselhos ativos até 2018. No momento de realização da pesquisa havia, segundo dados oficiais, duzentos e quarenta conselhos no Paraná. Desse total, segundo a mesma fonte, noventa foram homologados no último ano, ou seja, na gestão atual.

Deve-se notar, entretanto, que a multiplicação dos CONSEG, segundo o coordenador, não seria apenas uma prioridade de sua administração, mas faria parte do plano do atual governo do Paraná. Essa estratégia é encarada como um dos recursos válidos para lidar com o agravamento dos problemas de segurança pública que se anunciavam já em 2014, e a necessidade de estreitamento da interlocução com a sociedade civil.

“(…) quando vim em dois mil e quinze, dia cinco de janeiro eu assumi aqui, o meu compromisso é o seguinte, porque está no plano de governo do governador Beto Richa a multiplicação dos conselhos, quando o Francisquini (secretário de segurança) me convidou, justamente porque o seguinte, numa, é uma frase simples: o caminho mais curto entre a sociedade civil e a autoridade policial é os conselhos comunitários de segurança, não adianta dizer que é o delegado lá do teu bairro, não adianta dizer que é o teu comandante do pelotão ou do batalhão, não! É o conselho de segurança, porque ele tem prerrogativa de discussão e pode trazer a polícia.” (Entrevista com o Coordenador dos CONSEG, em 11 de maio de 2016)

Uma das principais estratégias que têm sido adotadas, especialmente para a reestruturação de CONSEG inativos ou criação de novos conselhos, são as visitas do coordenador aos municípios mais distantes, como se observa em suas próprias palavras: “o velho ditado português, navegar é preciso, para os CONSEG o ditado é, viajar é preciso”. Para isso, o coordenador destacou a importância do apoio da Secretaria de Segurança do Paraná (SESP), especialmente no que se refere à destinação de recursos para a realização dessas viagens.

¹¹¹<http://g1.globo.com/pr/norte-noroeste/noticia/2016/05/fuzis-comprados-por-moradores-de-ivaipora-sao-entregues-policia-militar.html>;
<http://www.paranacentro.com.br/site/noticia.php?idNoticia=18764>

Os deslocamentos do coordenador às cidades do interior com até 700 km de distância, assim como a participação de representantes da coordenadoria (assessores) nas reuniões dos conselhos de Curitiba, são encarados como sinais de valorização e de prestígio, pois geralmente esse é o mais próximo e acessível representante da SESP a que os CONSEG têm acesso. Por outro lado, o coordenador também vê esses contatos como um fator de alívio nas tensões entre comunidade e governo.

“Tem dias aqui, noites que nós temos é, quatro reuniões de CONSEG na noite, então é o seguinte, quando está com a equipe toda aqui, um ia para uma, outro ia para outra e eu ia em duas, no começo de uma e no final das duas, então chegava em casa onze horas da noite, mas porque, você está interagindo”. (Entrevista com o Coordenador dos CONSEG, em 11 de maio de 2016)

“Então, isso diminui o impacto participando mais da reunião, então é, é, as reuniões são, são diretas, aí você tem que ir”. (Entrevista com o Coordenador dos CONSEG, Idem)

Como registro dos esforços mobilizados para a promoção de conselhos, o coordenador dispõe de um mapa com todas as cidades por ele visitadas, quer tenha sido para acompanhar ou para iniciar tratativas para a implementação de novos conselhos. Essa prática contrasta com o relato de afastamento da coordenadoria nas gestões anteriores.

Embora, evitando tecer críticas diretas às administrações anteriores, o coordenador revelou que as gestões passadas a seu ver não estabeleceram vínculos de proximidade e presença juntos aos conselhos e esse afastamento teria ocasionado um desestímulo junto às lideranças locais. O argumento sugere que a comunicação e as respostas advindas da coordenadoria funcionariam de forma complementar ao trabalho dos conselhos em nível local, na medida em que as demandas não solucionadas nas reuniões poderiam ser encaminhadas às autoridades competentes via coordenadoria.

“Então os conselhos começaram a ser passivos, se você procurava a parceria com a coordenação, muito que bem! Se não procurasse nós não íamos atrás, não é isso? Outra, nós tínhamos dificuldade, por exemplo, de uma coisa chamada é, eles não conversavam entre si, a coordenação não respondia aquilo que eles pedem. Naquelas reuniões plenárias que a gente falta do conselho, oitenta por cento das coisas são resolvidas lá na cidade, no município.”(Entrevista com o Coordenador dos CONSEG, em 11 de maio de 2016)

“Então nós vamos precisar ir ao que vinha, vinte ou trinta por cento, de demanda, pergunta, questionamento, nós (Coordenadoria dos CONSEG) não respondíamos, é, isso foi desestimulando.” (Entrevista com o Coordenador dos CONSEG, Idem)

Corroborando a ideia de afastamento entre a coordenação e os CONSEG, vivida anteriormente, o coordenador mencionou que atos administrativos como a entrega formal da “carta constitutiva”¹¹² aos novos conselhos deixaram de ser realizados pela coordenadoria passada e que, nesse sentido, sua gestão estaria resgatando o valor e o reconhecimento dos conselhos através da realização de belas solenidades de posse de diretoria e entrega de carta constitutiva. Ele destacou, ainda, a importância desses eventos que, por vezes, chegaram a contar com a presença do governador do estado. Durante a realização da segunda etapa do trabalho de campo foi possível assistir a uma dessas solenidades de posse de diretoria, realizada no Município de Telêmaco Borba.

Outra frente de atuação identificada no trabalho da coordenadoria é relacionada à mudança na legislação. Durante a realização desta pesquisa estava em andamento a proposta da coordenadoria para alteração do decreto que regulamenta o funcionamento dos conselhos no Paraná. Dentre algumas das mudanças aventadas estão: a possibilidade de reeleição do presidente, por mais um mandato; a redução da diretoria mínima de quinze para sete membros; e a possibilidade de declaração de inatividade do CONSEG, no caso de não haver entrega regular das atas de reunião. Todas essas questões foram apontadas pelo coordenador como entraves ao desenvolvimento e à continuidade dos conselhos.

“O secretário anterior, tinha tirado o direito de reeleição, é então eu vi que tinha necessidade de trocar, aí eu comecei a ler também o decreto dois mil e três, em dois mil e quatorze viajamos né, comecei a olhar e quando eu vim né, comecei a me comunicar com os com os presidentes dos CONSEG sobre isso e com a equipe, já que eu ia mexer, que eu mexesse em várias coisas.” (Entrevista com o Coordenador dos CONSEG, em 11 de maio de 2016)

“O decreto não fala nada sobre isso, fala que você não pode ser o presidente, mas você pode ser o vice, pode ser o secretário geral, porque hoje para você arrumar grupo para trabalhar voluntariamente é

¹¹²Carta constitutiva é uma espécie de diploma legal dos CONSEG do Paraná, previsto da Resolução dos CONSEG. O documento é assinado pelo Governador e segundo o coordenador dos CONSEG há ocasiões em que o próprio governador participa das solenidades de entrega da Carta Consultiva.

difícil.”(Entrevista com o Coordenador dos CONSEG, em 11 de maio de 2016)

“Mas precisa de no mínimo quinze para começar um conselho. É, e nós estamos baixando agora para sete no novo (decreto). Nós vamos baixar no novo decreto, mas tem CONSEG aqui que trabalham com trinta pessoas.”(Entrevista com o Coordenador dos CONSEG, em 11 de maio de 2016)

“Não entregou por três reuniões consecutivas a ata, nós declaramos como inexistente o CONSEG ou inativo.” (Entrevista com o Coordenador dos CONSEG, Idem)

Embora a argumentação sobre o processo de mudança da legislação dos CONSEG não tenha deixado transparecer se houve uma participação mais efetiva ou algum tipo de deliberação por parte dos conselheiros, o coordenador demonstrou haver observado na prática os efeitos dos problemas que deseja resolver através da mudança do decreto.

Diferentemente do observado em outros estados brasileiros, no Paraná, os conselhos comunitários de segurança têm sua origem a partir da sociedade e não do estado, começando por Maringá, seguida por Londrina e Apucarana, ainda no início dos anos 1980. Segundo o coordenador dos CONSEG, existiria uma “disputa salutar” entre Londrina e Maringá acerca de qual dessas cidades foi a pioneira a criar um conselho de segurança no Paraná.

Segundo a versão dominante, a partir da iniciativa desses dois municípios (Maringá e Londrina), outras áreas do estado começaram a formar seus próprios colegiados e, segundo o coordenador, eles começaram a crescer muito, surgindo, assim, a necessidade de regulamentação por parte do Estado, o que ocorre através de decreto do governador em 2003. Boa parte desse argumento gira em torno da necessidade de se saber “quem” seriam as pessoas participando desses espaços e da preocupação com o acesso privilegiado destas às polícias, bem como às informações sensíveis sobre a segurança pública local. Percebe-se, portanto, que a motivação do Estado apontaria muito mais para o controle desse instrumento de atuação crescente, do que para um sentido de alargamento da democracia através da participação da sociedade em segurança pública.

“E assim foi se espalhando nessa região, mais para noroeste, então cresceu-se muito, Paranavaí também é um conselho antigo, então esse é o nosso histórico de conselho, mas ele foi reorganizado em dois mil

e três, num decreto na época era o governador era o Roberto Requião, hoje senador do estado. Ele teve um decreto que regulamenta, porque regulamento passa o estado né, a acompanhar de perto, porque? Os conselhos começaram a crescer tanto, tanto né assim, não tanto como nós temos hoje”(Entrevista com o Coordenador dos CONSEG, em 11 de maio de 2016)

“Mas chamando a polícia para conversa, nós tínhamos que saber quem, com quem nós estamos conversando? Quem que é o conselho?” (Entrevista com o Coordenador dos CONSEG, Idem)

Em resumo, foi possível observar algumas das estratégias e dinâmicas de funcionamento da coordenadoria e sua relação com os conselhos existentes, valendo ressaltar que o estado possui, além dos CONSEG, vinculados e reconhecidos pela SESP, aqueles que utilizam a mesma designação, mas não se vinculam ao Estado. Estes últimos são considerados “CONSEG independentes” e, em geral, se vinculam a entidades associativas existentes no estado, tais como a União Estadual dos Conselhos Comunitários de Segurança do Paraná (UNICONSEG)¹¹³, criada em 2003, e a Associação de CONSEG do Paraná (ACONSEPAR)¹¹⁴. Ambas são entidades criadas por participantes ou ex-participantes de conselhos, visando reunir e representa-los sem a mediação ou a submissão às regras da SESP.

Dando prosseguimento ao trabalho de levantamento de campo, o coordenador dos CONSEG convidou, para uma entrevista, dois diretores de um dos trinta e seis CONSEG em funcionamento na cidade de Curitiba: o CONSEG de Jardim das Américas. Foi realizada na ocasião uma entrevista com o presidente do referido conselho e a diretoria jurídica. Casal originário do Rio de Janeiro e instalado em Curitiba há doze anos, ambos se revelaram muito entusiasmados com o trabalho realizado, transparecendo valorizar bastante o empreendimento voluntário, além de exaltarem bastante as virtudes cívicas e associativas implicadas em suas militâncias. Além de uma postura muito favorável ao trabalho policial, sobretudo da PM, esses conselheiros revelaram ter uma intensa participação em eventos da polícia e das capacitações em segurança pública.

“Eu sou hoje aposentado dessa multinacional e faço esse voluntariado dentro da minha comunidade lá. Fazendo orientação, estimulando,

¹¹³De acordo com o Cadastro das Empresas do Brasil, a UNICONSEG foi registrada, em 11 de agosto de 2003, como associação privada, tendo sede no Município de Curitiba e suas atividades liquidadas em 17 de julho de 2012.

¹¹⁴ De acordo com seu estatuto, a ACONSEPAR é uma organização da sociedade civil, com jurisdição em todo o estado do Paraná, sem fins lucrativos, de direito privado, de caráter associativo, social, cultural, educativo, sem finalidade política partidária ou religiosa, fundada em 26 de março de 2015, com sede em Curitiba e regida por estatuto e próprio.

entendeu? Porque hoje em dia é uma situação muito difícil. Numa crise de hoje, por exemplo, a gente está desprotegida. Então se nós não nos reunirmos e buscar essas forças das autoridades e fazer nossa reunião mensal para passar as informações, conhecer usando a proatividade eu acho que a gente não consegue sobreviver. ” (Presidente do CONSEG Jardim das Américas, em 11 de maio de 2016)

Destacaram também a importância de qualificar o discurso sobre segurança, ressaltando a opinião de que deve haver limites para a participação, não devendo os CONSEG interferir em questões especificamente técnicas. Dentre as atividades desenvolvidas pelo CONSEG Jardim das Américas, os entrevistados destacaram as parcerias com lojistas e outros apoiadores para ações como a pintura de escolas, promoção de cafés da manhã com a comunidade e a polícia. Nota-se uma grande valorização por parte dos conselheiros das ações de caráter tangível por eles coordenadas, tais como doações e reformas de estabelecimentos policiais ou mesmo escolas, conforme se observa na passagem destacada abaixo:

“Então, tão aí, aí mostraram que a escola já não recebia a vinte anos uma pintura, tudo estragado, tudo pichado, sabe? Aí resolvemos fazer um mutirão, juntamente com os soldados alunos, da polícia militar, que estão sendo recrutados, tão no vigésimo, nos cedeu trinta soldados, a gente vai no comércio, faz um mutirão de arrecadação, né? Num local, centraliza a casa de tintas, as pessoas vão lá, compra, cada um compra um balde, aquilo acumula e a gente vê a data para gente fazer um mutirão, então pintamos a escola toda, num sábado só, pintamos a escola toda, entendeu? ” (Presidente do CONSEG Jardim das Américas, em 11 de maio de 2016)

O presidente do CONSEG Jardim das Américas relatou uma intensa atividade de acompanhamento das ações do legislativo municipal, se preocupando em participar das seções de votação de orçamento e destinação de recursos municipais. Outro dado que se observa é a preocupação desses conselheiros com questões relativas ao meio ambiente e outros problemas que afetam a vida em seu bairro, mesmo que estes não sejam diretamente ligados à segurança pública, tal como o problema dos cães abandonados na rua.

Segundo foi apurado, o CONSEG Jardim das Américas também desenvolve ações de prevenção a roubos e furtos no bairro, através do projeto Vizinho Solidário em Alerta, que, segundo o presidente do conselho, consiste na instalação de placas nas casas e alarmes sonoros a serem acionados pelos moradores em casos de ocorrência de invasões em residências ou qualquer outro incidente semelhante.

“Com quatro policiais apenas começou a fazer tal, chamado vizinho solidário que a gente mantém até hoje. O vizinho solidário é aquele vizinho que mora na sua frente, do seu lado, né? Na sua região, onde a gente troca os telefones. Eu não consigo ver a frente da minha casa, meu vizinho da frente já vê. [...] você não precisa estar no dia a dia com seu vizinho, mas mais ele menos na ideia que você troca com ele, ele passa observar”. (Presidente do CONSEG Jardim das Américas, em 11 de maio de 2016)

Embora ações como o Vizinho Solidário acabe por remeter a ideia de autoproteção, é também possível observar que a partir da necessidade de segurança há uma tentativa de construção de vínculos de solidariedade entre os vizinhos, na qual certos limites da privacidade podem ser quebrados, desde que haja um pacto previamente estabelecido entre eles. De acordo com o coordenador dos CONSEG, essa iniciativa é igualmente aplicada em outras áreas, com nomes semelhantes, como o Vizinho de Olho e, na sua avaliação, a prática tem surtido efeito positivo nas ruas dos bairros que a adotam.

Outra atividade realizada durante a feitura do campo foi o acompanhamento de uma reunião de reestruturação do CONSEG do município de Antonina, a cerca de 80 km de Curitiba. Tratava-se, na ocasião, de uma iniciativa de revitalização do CONSEG Antonina, cuja diretoria não havia realizado a eleição no prazo regulamentar e ainda apresentava dificuldades para encontrar voluntários interessados em compor uma chapa. Na reunião, estiveram presentes empresários do município e um representante do Porto de Antonina.

Embora os participantes alegassem as dificuldades em mobilizar pessoas para integrar o conselho, todos manifestaram a necessidade de continuidade do conselho, sendo perceptível a preocupação dos empresários com o crescimento dos crimes patrimoniais e da vulnerabilidade do município. Ao longo das intervenções, no correr da reunião, um dos empresários mobilizados declarou que teve seu estabelecimento

comercial (uma casa lotérica localizada na entrada da cidade) assaltada cinco vezes, e que, em virtude da insegurança, foi obrigado a investir em segurança privada. Nesse sentido, o mesmo empresário identificava na revitalização do CONSEG um instrumento para propiciar o aumento do policiamento na cidade.

À luz do desenrolar da reunião foi possível perceber o papel de articulação do coordenador na continuidade daquele conselho, pois o mesmo encontrava-se nitidamente esvaziado. Conforme depoimento do coordenador dos CONSEG, a presidente, uma empresária local, esteve praticamente sozinha na condução do conselho nos últimos tempos, o que a levou a certo desânimo e, conseqüentemente, um esvaziamento do colegiado.

Aparentemente, embora a reunião não tenha de imediato resolvido a questão do esvaziamento do conselho, a visita saneadora do coordenador pareceu reacender os ânimos e os participantes saíram dela imbuídos do propósito de contatar outras lideranças, tais como empresários, líderes religiosos e representantes da maçonaria para completar a chapa, que, naquele momento, já contava com a adesão dos presentes. Na segunda rodada do trabalho de campo, o coordenador dos CONSEG informou que a estratégia da reunião dera certo, e que havia conseguido montar a chapa e o conselho de Antonina já estava em pleno funcionamento.

Ainda na ocasião da primeira rodada de campo, foi possível perceber algo que o coordenador insistiu em destacar: sua atuação junto aos conselhos é efetivamente apoiada e acompanhada pela secretaria de segurança. Na ocasião, fomos recebidos pelo Secretário de Segurança Pública e Administração Penitenciária, o Delegado Federal Wagner Mesquita de Oliveira. Segundo o secretário, os CONSEG são percebidos como instrumento estratégico de sua secretaria, especialmente pela capilaridade que podem ter em todo o estado. Por outro lado, o secretário se mostrou mais cauteloso quanto às parcerias logísticas, sobretudo em relação ao aporte financeiro para a aquisição de equipamentos e armamentos para as polícias, prática que é aparentemente, bastante comum no Paraná, se comparado a outros estados brasileiros.

Outro aspecto a destacar da visita aos conselhos em Curitiba está relacionado ao acesso revelado pelo coordenador dos conselhos a alguns veículos de comunicação. Esse acesso foi testemunhado em uma participação em um programa de

uma rádio gospel. Na ocasião um dos destaques da programação foi a divulgação do trabalho dos conselhos comunitários no estado. Como observado durante todo o trabalho de campo, o coordenador se vale de todas as estratégias e meios disponíveis para divulgar o trabalho realizado pela secretaria de segurança. Nesse sentido, durante uma hora de programa, entre uma canção gospel e outra falou-se aos ouvintes sobre o que são, para que serve e como participar dos CONSEG.

O segundo momento no campo se mostrou mais fácil, especialmente pelo fato de se haver quebrado o gelo na primeira visita. Assim como da primeira vez, todos os contatos e visitas foram intermediados e planejados pela coordenadoria. Cabe esclarecer que a disponibilidade e atenção, tanto da equipe quanto do coordenador dos conselhos, foram de fundamental importância para que se pudesse cobrir um grande volume de atividades e entrevistas em tão curto espaço de tempo. Nesse sentido, na segunda etapa do trabalho de campo foi possível assistir uma solenidade de posse da diretoria de um CONSEG em um município situado a 250 quilômetros de Curitiba. Após isso, foi possível visitar a sede do conselho Maringá, histórico por ser reconhecido por muitos como o mais antigo do país, e que fica situado a 452 quilômetros de Curitiba.

Além disso, foi possível participar da reunião mensal de um dos conselhos de Curitiba, o CONSEG Bacacheri, e realizar oito entrevistas com participantes de conselhos em diferentes áreas do estado. Foram entrevistados presidentes ou diretores dos conselhos de Bacacheri (Capital), da Área Central (Capital – Centro de Curitiba), de São Braz (Capital), de Quitandinha (Região Metropolitana), de Colombo (Região Metropolitana), de São José dos Pinhais (Região Metropolitana), de Primeiro de Maio (Interior) e Maringá (Interior). Com exceção do conselho Maringá, cuja entrevista foi realizada no município próprio município, todas as demais foram realizadas na sede da Coordenadoria dos CONSEG e foram intermediadas pelo coordenador.

III.3.3. Posse da Diretoria do Conseg Telêmaco Borba

Conforme observado na primeira etapa do trabalho de campo, realizada em maio de 2016, a atual gestão da coordenadoria estadual enfatiza sua proximidade com os conselhos e, nesse contexto, a posse das novas diretorias costuma ser valorizada e prestigiada especialmente pelo coordenador, que faz questão de realizar solenemente

a entrega da Carta Constitutiva do conselho. Com isso, no primeiro dia de campo (26 de julho de 2016) ocorreu a oportunidade de acompanhar o evento de posse da diretoria de Telêmaco Borba, uma cidade do interior do Paraná, com, segundo o IBGE, aproximadamente 76.500 habitantes. Nesta ocasião não foi realizado qualquer tipo de gravação. Os dados e análises aqui apresentados são, portanto, frutos de observação e apontamentos de campo.

O evento realizado na sede da Associação Comercial de Telêmaco Borba, contou com a presença de cerca de cinquenta pessoas. Dentre elas estavam o prefeito da cidade, vereadores, o comandante do Batalhão da PM e o delegado de Polícia Civil que atendem ao município, além de moradores e convidados dos membros da diretoria empossada. O perfil dos convidados sugere um movimento de aproximação entre autoridades estaduais e municipais.

A cerimônia durou aproximadamente quarenta minutos e seguiu um roteiro pré-estabelecido¹¹⁵ pela Coordenadoria dos CONSEG, que incluía a execução do Hino Nacional, juramento dos membros empossados e os discursos de algumas autoridades. Tiveram acesso à palavra o prefeito, o presidente empossado e o coordenador dos CONSEG.

Não obstante o formalismo do evento, observou-se que os membros natos (Comandante da PM e Delegado) não tiveram destaque na cerimônia, tampouco foram convidados a ocupar a área destinada às autoridades¹¹⁶, permanecendo na plateia durante todo o tempo. Desta área das autoridades fizeram parte apenas os membros da diretoria empossada, o prefeito, o coordenador estadual e a pesquisadora da equipe, responsável pela feitura do trabalho de campo¹¹⁷. Se, por um lado, esse fato possa significar um reforço do protagonismo da sociedade civil na estrutura do conselho, por outro, a exclusão dos membros natos pode ser interpretada como desprestígio a estes atores. Todavia, nas observações e contatos feitos após o rito solene, ainda durante o coquetel de encerramento, não foi possível perceber qualquer desconforto por parte dos membros natos que, apesar de se tratar de um evento

¹¹⁵ Roteiro disponível em: <http://www.conseg.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=389>

¹¹⁶ Em geral os conselhos de segurança dão especial atenção a composição de “mesas de autoridades”, como mecanismos de prestígio tanto para o próprio conselho, quanto para a “autoridade” como tal reconhecida, conforme observou Martins (2011).

¹¹⁷ Conforme destacado no início de deste relatório, por vezes meu anfitrião deu certo tom de visita oficial à minha presença no campo.

noturno, que começara às dezenove horas, permaneceram e interagiram com os presentes até a conclusão da cerimônia, por volta das vinte e uma horas.

Apesar do contato com o presidente empossado ter sido relativamente breve e em circunstância desfavorável para uma conversa mais prolongada, foi possível colher algumas informações sobre o funcionamento e os objetivos da nova gestão do conselho de Telêmaco Borba. O presidente é um empresário, dono de um posto de combustível que, segundo ele, foi assaltado quatro vezes de janeiro a julho de 2016. Além disso, o novo presidente faz parte do corpo diretivo da associação comercial do município.

Sobre sua relação com o CONSEG, o atual presidente declarou já dispor de alguma experiência em conselhos, pois fazia parte da diretoria anterior, ocupando o cargo de tesoureiro. Segundo sua avaliação, o “conselho estava muito devagar”. Dentre os objetivos de sua nova gestão, ele enfatizou a necessidade de buscar maior parceria com a principal indústria do município, voltada para a produção de celulose. Em sua visão, a indústria teria ocasionado mudanças na dinâmica da cidade, impactando especialmente no aumento da criminalidade, sobretudo pelo aumento do fluxo de pessoas de outras localidades para o município. Cabe aqui destacar a recorrência, entre alguns conselheiros, da percepção de que o aumento da criminalidade local está associado às pessoas externas à comunidade e não da própria comunidade, ou seja, “os outros”.

Ainda para o presidente do CONSEG de Telêmaco Borba, caberia ao conselho propor a empresa uma parceria para a construção de uma penitenciária e, com isso, retirar a carceragem da delegacia local. No universo das pretensões do novo presidente encontra-se também a ideia de equipar as polícias, pois, segundo seu entendimento, caberia ao conselho, ou à sociedade, assumir o que o Estado não pode fazer. Como ressalva a suas próprias propostas, o novo presidente demonstrou preocupação quanto à lisura das consequentes parcerias e movimentações financeiras que essas ações naturalmente podem ensejar, pois considera que para captar recursos é necessário que o conselho primeiramente goze de credibilidade.

Partindo da observação anterior, um dos ritos da cerimônia de posse chamou especialmente à atenção. Tratou-se do juramento dos membros da nova diretoria. Nessa parte da cerimônia o presidente deve proferir o juramento e, ao final, todos os

membros da diretoria devem exclamar “Eu prometo!”. Observou-se que, na ocasião, o presidente quebrou o protocolo e proferiu por duas vezes a parte em que promete “(...) recusar qualquer vantagem ou privilegio pessoal em razão da liderança que ora exerço”. O ato de repetir a frase de forma pausada e incisiva nitidamente visava reforçar a importância da credibilidade e da isenção do cargo. Segue abaixo o conteúdo do juramento.

“Incorporando-me voluntariamente ao Conselho Comunitário de Segurança do, prometo pela minha honra, trabalhar pelo progresso, segurança e pela paz social em minha comunidade.

Recusarei qualquer vantagem ou privilegio pessoal em razão da liderança que ora exerço e cumprirei fielmente a legislação que regula este conselho.

Assim procedendo, contribuirei para o aperfeiçoamento dos serviços prestados pela polícia à sociedade e serei merecedor do respeito de minha família, de minha comunidade e de meus concidadãos” EU PROMETO! (Juramento dos Membros do CONSEG)

Algumas das observações realizadas nesse evento reforçaram aspectos evidenciados em outros momentos dessa pesquisa, tais como a valorização dos CONSEG como elementos de apoio às policiais, quer seja fornecendo informações, aproximando as instituições da comunidade ou através do fornecimento de recursos.

Conforme destacado anteriormente, as atividades da segunda inserção no campo foram bastante intensas e ricas de oportunidades de observações. Durante uma das entrevistas agendadas pelo coordenador, surgiu o convite para a participação em um encontro do CONSEG Bacacheri que, coincidentemente, aconteceria naquela mesma noite.

O CONSEG Bacacheri é um dos trinta e quatro conselhos ativos em Curitiba e, segundo seu presidente, foi criado em 2012. Antes disso, porém, já existia um setor dentro da associação de moradores do bairro voltado para os assuntos de segurança. A essa altura, porém, o fato de não haver vínculo com a SESP não favorecia uma “reciprocidade das autoridades”, especialmente no que tange ao comparecimento dos representantes das polícias às reuniões. Optou-se, então, pela formalização do CONSEG junto à secretaria.

“Ele foi criado em 2012, dentro da associação de moradores nós tínhamos lá assim, tipo uma célula que trabalhava justamente a segurança, mas ela não tinha assim um respaldo porque ela não reconhecida pela secretaria de segurança.”(Presidente do CONSEG Bacacheri, em 28 de julho de 2016)

“Nós não tínhamos uma vinculação com a SESP nos convidávamos, mas eles (representantes das polícias) não têm a obrigação de ir. As vezes aparecia um policial, um tenente, mas era muito difícil de acontecer isso. Então, nós resolvemos fazer (o CONSEG) para ter essa eficiência junto conosco e foi a melhor coisa que nós fizemos.” (Presidente do CONSEG Bacacheri, em 28 de julho de 2016)

Assim como em outras iniciativas do Paraná, a criação do CONSEG Bacacheri foi motivada pela percepção, por parte dos moradores, de um aumento da criminalidade local e da necessidade de maior acesso às autoridades de segurança. Trata-se, portanto, de mais um caso em que a criação de um conselho se apresenta como um recurso de aproximação comunidade/autoridades.

O caso deste conselho especificamente fornece um aspecto evidenciado em outras experiências do estado do Paraná: o fato de não ter se originado por uma iniciativa do Estado, mas sim da própria comunidade. Outro exemplo emblemático dessa particularidade do estado do Paraná é o caso de Maringá, criado em 1982, que até hoje funciona de forma independente. Todavia, diferentemente de seu congêneres do interior, o conselho Bacacheri não conseguiu manter por muito tempo sua independência em relação ao Estado. Apesar do que se pode identificar como cooptação pelo Estado, cumpre destacar que não se percebeu qualquer sinal de ressentimento por parte de seu presidente. Muito pelo contrário, o dirigente reconheceu que as autoridades não eram obrigadas a participar das reuniões de um CONSEG não reconhecido e se a formalização era o caminho para tal participação, assim deveria ocorrer. Observou-se ainda uma lógica de adaptação da associação de moradores de Bacacheri à formalidade exigida para se tornar um conselho “reconhecido”;

“Tanto é que hoje nós temos a própria associação de moradores e temos o CONSEG, então nos dividimos as nossas tarefas hoje.

Antigamente a associação de moradores englobava um todo, hoje a associação ficou mais pro lado social”. (Presidente do CONSEG Bacacheri, Idem)

Na reunião mensal por nós acompanhada, estavam presentes o representante da PM – o Capitão Comandante da Companhia da PM que atende ao bairro, um Inspetor da Guarda Municipal Curitiba e o Administrador Regional da Prefeitura. Não havia representante da Polícia Civil. Estavam presentes, ainda, cerca de trinta moradores do bairro. Muitos deles afirmaram estar pela primeira vez numa reunião daquele colegiado. Daí o presidente ter consumido um largo período de tempo esclarecendo o público sobre o que é e como funciona o conselho, ressaltando especialmente que suas reuniões não se tratam de encontros de cunho político. Tanto o presidente quanto os representantes dos órgãos públicos demonstraram habilidade na condução da reunião, abordando questões como a prestação de contas, esclarecendo sobre os recursos disponíveis (tanto da PM quanto do município) assim como as estatísticas criminais.

Aberta a palavra à plenária, um morador, ao reclamar dos roubos em sua rua e da ausência da PM no local, de forma mais incisiva dispara: “a rua está largada”. O que a princípio poderia desencadear uma resposta agressiva por parte do representante da PM, resultou em um discurso técnico de “mancha criminal”, “ausência de registro” e na promessa de anotar o endereço e verificar, posteriormente, a rua.

O presidente do conselho, assim como outros entrevistados, também estimula a criação do programa Vizinhos de Olho, e durante a reunião abordou a importância da integração entre os vizinhos para a estratégia funcionar. Partindo do argumento de que “não é possível contar toda hora com a polícia”, esse CONSEG defende a necessidade dos próprios moradores investirem em tecnologias de segurança como circuitos de câmeras e de formação de grupos de WhatsApp para troca de informação entre os vizinhos. Nesse sentido, percebe-se nesse conselho, assim como em outros, a estratégia de construção de redes solidárias de vizinhos, como forma de prevenção.

III.3.4. Considerações Finais

Ao longo de todo o trabalho de campo foram realizadas nove entrevistas com representantes de conselhos de diferentes áreas do estado do Paraná. Desde os perfis dos

entrevistados até as características observadas apontaram para a diversidade dessas experiências.

Assim sendo se impõe o desafio de equilibrar todo o volume de particularidades existentes, especialmente levando-se em conta a natureza voluntária e não remunerada do trabalho prestado pelos conselheiros. Pois, a prática que se pode observar no Paraná não pareceu se submeter absolutamente ao engessamento dos marcos reguladores da secretaria de segurança, mostrando que até os conselhos formalmente reconhecidos encontram espaços para uma atuação mais independente ou menos rigorosa.

“Nós não temos, se falar assim: você tem calendário? Programação? Hoje eu não tenho essa definição, o que eu tenho hoje é uma demanda de grupo de WhatsApp que querem (acho que deve ter umas 45 ou 50 pessoas) provocação, a gente tá (sic) ali. A polícia precisou: chama a [...]!”

“A forma como o conselho trabalha não é engessado, trabalha mais assim com audiências. Porque? Para você agregar mais e sair com posicionamento. Eu tô (sic) com um grupo que tá (sic) já passando de 50 pessoas que querem o Vizinho de Olho. Que querem se solidarizar mais e quem que precisa organizar essas pessoas? É o conselho de segurança.” (Presidente do CONSEG 1º de Maio, em 29 de julho de 2016)

Na diversidade de relatos e experiências encontradas nesse trabalho, foi possível observar conselhos que se propõem a uma atuação mais técnica e profissional, desenvolvendo uma forma de trabalho voltada principalmente para a elaboração de projetos em segurança pública. Nesse sentido, lançam mão de toda uma linguagem de gestão e projetos, sinalizam para uma outra forma de participação da sociedade que ultrapassa a ideia de promover a aproximação ente polícia e comunidade, tão presente nos discursos normativos.

Por outro lado, também houve relatos que valorizam a escuta direta da comunidade e a interação com associações de moradores como se observa abaixo:

“Nossas reuniões, são reuniões, não é bate papo. Nós começamos sete e meia, quinze pras (sic) oito termina nove, nove e pouquinho. Porque o que você tem que tratar é como se fosse uma empresa, não adianta ficar jogando conversa fora.” (Presidente do CONSEG Bacacheri)

“Nesses quatro meses e pouco que nós estamos aí, eu fiz 12 (doze) reuniões com associações de moradores de bairros, fiz 8 (oito) na área urbana e 4 (quatro) na área rural.” (Presidente do CONSEG São José dos Pinhais, em 28 de julho de 2016)

Apesar do discurso da possibilidade de participação dos CONSEG no planejamento da atuação policial, ressaltado pela coordenadoria, esse aspecto não surgiu no universo argumentativo dos conselheiros com os quais se travou contato. Assim sendo, o que até aqui se pode observar foi que a participação dos conselhos, em grande parte, se restringe a apoiar as polícias, reservando, assim, pouco ou nenhum espaço para os embates e questionamentos necessários ao exercício democrático.

Frustrando as expectativas de exercício da democracia nos CONSEG, conclui-se que talvez falar, ouvir e apoiar sejam os limites do papel possível (até o momento) reservado à participação social em segurança pública.

III.4. As diferentes experiências de conselhos no Rio de Janeiro

III.4.1. Introdução

A escolha do Rio de Janeiro como um dos campos de pesquisa merece algumas considerações específicas. Como já foi assinalado anteriormente, a definição dos campos de pesquisa mais detalhada foi orientada pela expectativa de cobrir diferentes regiões do país. Dentro dessa lógica, o Rio de Janeiro funcionou como representante do sudeste. Para além disso, a história longa de experiências de conselhos, o estado relativamente sólido em que se encontram, a diversidade de modalidades (existem no estado conselhos comunitários, um conselho estadual e experiências esparsas de conselhos municipais) são justificativas sólidas para a escolha feita. Por outro lado, o leitor deve se recordar que estados como São Paulo e Ceará foram objeto de pouca atenção pelo fato de terem sido campos de outras pesquisas em tempos recentes. A equipe priorizou centrar sua atenção em locais ainda não estudados e experiência sem registros e análises sistemáticas. O Rio de Janeiro não se encontra nesse caso. Muito pelo contrário, experiências fluminenses já foram

objeto de estudos (MARTINS, 2011), alguns deles de autoria dos pesquisadores da própria equipe responsável pelo presente trabalho (PONCIONI & CASTRO e SILVA, 2016; SENTO-SÉ, SANTOS & FERREIRA, 2012). Ainda assim, razões logísticas, além do grau de desenvolvimento das experiências do Rio de Janeiro, concorreram para a presença do Rio de Janeiro como um dos campos privilegiados do estudo aqui desenvolvido. Deve-se ter em mente que todo o material empírico aqui utilizado foi coletado no bojo do atual levantamento. Ainda que o legado do conhecimento prévio certamente tenha se imiscuído na análise, procurou-se evitar qualquer influência que a tornasse desequilibrada frente aos demais centros pesquisados.

Além de um breve histórico da implantação dos conselhos de segurança pública no Rio de Janeiro, a análise apresentará o processo de implantação e funcionamento dos conselhos comunitários de segurança (os CCSs), do Conselho Estadual de Segurança Pública (CONSPERJ), alguns dados sobre o funcionamento dos conselhos comunitários de modo geral e informações obtidas sobre o conselho municipal de Nova Iguaçu, a partir de uma entrevista realizada com seu presidente. Talvez não seja irrelevante mencionar que três pesquisadores da equipe têm experiência de atuação na qualidade de conselheiros do CONSPERJ, dois como representantes de entidades da sociedade civil e uma como gestora de uma agência do sistema de segurança pública do estado.

III.4.2. Breve histórico da criação dos conselhos de segurança no estado do Rio de Janeiro

Se é verdade que estivemos, no Paraná, em contato com um dos mais longevos conselhos de segurança no Brasil, não é menos verdadeiro que, assim como São Paulo, o Rio de Janeiro foi um dos primeiros estados em que a adoção desse instrumento foi assumido como um mecanismo de mudança na abordagem da segurança pública no país. Assim foi, ao menos se acreditarmos nas postulações de Macaulay (2005), sobre o advento dessa ferramenta no Brasil, e de Mingardi (1991) em sua rápida reconstrução sobre a incorporação da segurança à agenda pública.

No Rio de Janeiro, a primeira notícia sobre a criação de um conselho de segurança pública remonta aos meses iniciais do primeiro governo Brizola

(1983/1987). Na ocasião, o governador eleito recém-regressado de longo exílio, cujo começo se deu logo após o golpe civil-militar, definiu a segurança pública como um dos focos privilegiados de ação de seu governo. Na linguagem do governo brizolista, tal compromisso se traduziu basicamente na orientação de políticas de controle da ação policial e de coibição do uso da violência extralegal das forças policiais em suas ações nas favelas e áreas populares (SENTO-SÉ, 1999).

A história é bem conhecida e não há necessidade de recontá-la aqui. Cabe apenas enfatizar que foi nesse esforço que se deu o anúncio da criação do primeiro conselho de segurança pública do estado do Rio de Janeiro. Presidido pelo então secretário de justiça Vivaldo Barbosa, o conselho era composto por juristas, intelectuais e homens públicos de prestígio e respeitados por sua atuação no campo da garantia de direitos, tema então incipiente no país como um todo. Apesar da pompa com que foi lançado e do peso conferido por seus membros, não há qualquer registro de que tenha havido uma única reunião desse fórum. Sua configuração tampouco deixa dúvida de que não havia qualquer pendor participativo em seu desenho: tratava-se de um conselho de notáveis.

Passaram-se apenas alguns anos entre o primeiro episódio em que a criação de um conselho de segurança aparece na cena pública e sua segunda ocorrência. Esta se dá no corpo da Carta Constitucional do Estado, promulgada em 1989, ano seguinte, portanto, da promulgação da Constituição nacional. No título V, capítulo único, dedicado à segurança pública, a Constituição estadual prevê, nos parágrafos segundo e terceiro de seu artigo 183, a criação de um Conselho Comunitário de Segurança Pública, segundo descrito a seguir:

§ 2º - Os órgãos de segurança pública serão assessorados pelo Conselho Comunitário de Defesa Social, estruturado na forma da lei, guardando-se a proporcionalidade relativa à respectiva representação.

§ 3º - Os membros do Conselho referido no parágrafo anterior serão nomeados pelo Governador do Estado, após indicação pelos órgãos e entidades diretamente envolvidos na prevenção e combate à criminalidade, bem como pelas instituições representativas da sociedade, sem qualquer ônus para o erário ou vínculo com o serviço público.

O parágrafo dois estabelece, ainda que de maneira geral, a função de assessoria a ser cumprida pelo conselho comunitário de defesa social, mencionando-

se, ainda, uma proporcionalidade relativa à representação. Genérico e impreciso, o texto da lei alude à representação o que, no contexto de reconstrução de uma normatividade democrática no país, não deve ser desconsiderado. No parágrafo seguinte, o texto prevê, também genericamente, duas fontes de escolha dos membros do conselho: o governador, a quem cabe nomear os indicados pelos órgãos de prevenção e combate à criminalidade, e as instituições representativas da sociedade civil.

Correram seis anos entre a primeira iniciativa de Brizola, em 1983, e a promulgação da Constituição estadual, em 1989. Nada ocorreu entre esses dois marcos históricos. O mesmo pode se dizer dos anos posteriores à instauração da nova ordem constitucional. Os conselhos de segurança seguiram como uma boa ideia relegada ao esquecimento. Ela só é recuperada em 1999, logo após o governador Anthony Garotinho, eleito no ano anterior, tomar posse.

Eleito pelo partido criado por Leonel Brizola, Anthony Garotinho teve na reforma radical da abordagem da segurança pública um dos principais motes de sua campanha. Retomava, assim, quinze anos depois, uma bandeira do principal líder do partido a que pertencia. Desenhado pelo professor Luiz Eduardo Soares, com quem o governador romperia pouco mais de um ano após sua posse, o plano de Garotinho era ambicioso, previa uma série de intervenções de natureza gerencial e operacional que visavam compatibilizar a segurança pública com os termos de vigência de um Estado democrático fundado na primazia do direito, sendo, ao mesmo tempo, eficaz no provimento da segurança a toda população do estado, independentemente de classe, cor, gênero ou região.

As mudanças previstas no plano de governo para segurança pública eram muitas, incidiam em vários setores do sistema, previa a mobilização de diferentes atores e intervinham em literalmente todos os campos de gestão relativos ao sistema de justiça criminal e à sua relação com seus beneficiários, a população de maneira geral¹¹⁸. Para o efeito do presente trabalho, contudo, basta salientar que, ainda que não tenha sido esse o momento em que conselhos de segurança pública começam a funcionar com razoável regularidade no Rio de Janeiro, é aqui que ocorre de fato uma inflexão. Ela se dá na iniciativa regulatória de estabelecer a criação dos conselhos

¹¹⁸ Sobre o plano de segurança pública tal como concebido por seu principal mentor e os descaminhos que o levam a ser abortado, ver Soares (2000).

comunitários de segurança, estipulando seu alcance, suas funções e sua composição. Cabe destacar que, na lógica adotada no Rio de Janeiro, no ano de 1999, a criação de conselhos locais ganha prevalência sobre a formação de um conselho estadual, formato que apenas tardiamente voltará a mobilizar autoridades e setores da sociedade civil. É pelos conselhos comunitários de segurança, portanto, que se deve iniciar uma exposição mais substantiva da experiência fluminense nesse campo.

III.4.3. Os conselhos comunitários de segurança pública do Rio de Janeiro

Embora a definição prevista constitucionalmente para o conselho comunitário sugerisse uma estrutura estadual, essa ideia foi deixada de lado em 1999, quando, através da resolução número 263, da Secretaria Estadual de Segurança Pública, os conselhos comunitários de segurança do Rio de Janeiro foram instituídos. Em lugar de um único conselho ficou estipulado, mediante a citada resolução, que cada AISP (Área Integrada de Segurança Pública) teria o seu próprio conselho comunitário.

A criação das AISPs também fez parte do conjunto de mudanças gerenciais encampadas pelo governo Garotinho logo após a sua posse. Elas surgem com a divisão do território do estado em regiões administrativas para o fim de planejar e monitorar as ações especificamente no campo da segurança. Ou seja, tratou-se de uma divisão do estado especificamente para esse campo de atuação do poder público. Cada AISP foi definida segundo a área de atuação dos batalhões da Polícia Militar. A aposta do governo do estado foi de que atuando dessa forma seria possível estabelecer um sistema de monitoramento criminal e de planejamento de ações no campo da segurança. Enquanto a cada AISP corresponde um batalhão, cada uma delas pode ter partes de seu território sob a responsabilidade de diferentes delegacias de polícia. Essas últimas, por sua vez, podem cobrir pedaços de diferentes AISPs. Tal procedimento atesta a centralidade conferida à Polícia Militar tanto no planejamento e execução de estratégias de segurança, quanto de interação, no bojo mesmo dessas estratégias, com a população em geral.

A definição dessas circunscrições como referências também para os conselhos seguiu a lógica gerencial, mas também trouxe em si um componente político. Através dessa metodologia enfatizou-se uma abordagem local, delimitada territorialmente, para a atuação dos conselhos comunitários. Como os batalhões são a principal

referência para a definição das AISP e, conseqüentemente, para a criação dos conselhos, outra expectativa estratégica foi delineada: fazer dos conselhos comunitários uma ponte de aproximação entre o poder público, encarnado nas polícias, e a sociedade em geral. Tal intento é explicitado na abertura da Seção III, Capítulo 6, da Resolução número 263 da Secretaria de Segurança Pública, publicada em 26 de junho de 1999:

“A segurança pública é uma responsabilidade coletiva e cada cidadão tem o direito de participar da construção de sua própria segurança. Assim, os conselhos comunitários de segurança surgem como novo canal de comunicação – e muito mais direto – entre a comunidade e as polícias, na busca comum pela redução da violência.”¹¹⁹

É importante ter em mente que todos os esforços dispendidos no Rio de Janeiro voltados para a melhoria da segurança pública previram mecanismos de aproximação polícias e sociedade, bem como a melhoria da imagem daquelas instituições. É compreensível que assim seja, dado o histórico de abuso da força, de corrupção e de relações promíscuas com o crime organizado que historicamente marcam o desempenho policial em todo o estado. Daí a passagem a seguir, extraída do texto da lei que funda os conselhos comunitários de segurança pública no Rio de Janeiro. Ela lista as funções desse instrumento de forma elucidativa para a presente discussão:

“(a) aproximar as instituições policiais da comunidade, restaurando suas imagens, restituindo-lhes credibilidade e transmitindo mais confiança e sentimento de segurança à população;

(b) aprimorar o controle do crime através do apoio dos que convivem mais de perto com os problemas, no cotidiano: os moradores;

(c) elevar o grau de consciência comunitária sobre a complexidade dos problemas relativos à segurança pública para que jamais, em nosso estado, haja espaço para o fortalecimento do discurso que propõe a barbárie como forma de combater a barbárie.”¹²⁰

¹¹⁹ Extraído de: www.isp.gov.br.

¹²⁰ Idem.

A vaga de entusiasmo e mobilização que marcaram o lançamento dos conselhos comunitários de segurança teve o mesmo destino que todas as demais iniciativas motivadas pelo ímpeto reformista dos primeiros meses de governo Garotinho. Pouco a pouco, as inclinações conservadoras travestidas de pragmatismo político levaram o campo à velha e conhecida letargia que nela predomina. O relato de todo esse processo encontra-se no detalhado trabalho de seu maior mentor, Luiz Eduardo Soares (2000).

Relegada ao esquecimento e mantida a duras penas em áreas isoladas, sem maior aporte do poder público ou visibilidade social, a ideia dos conselhos comunitários de segurança atravessou alguns anos de semiabandono até ser retomada em 2003. Sob um novo governo e definitivamente atrelado ao Instituto de Segurança Pública, órgão de assessoramento criado na onda reformista do início do governo Garotinho, os conselhos comunitários de segurança pública voltaram a ser objeto de atenção e investimentos. Cursos para conselheiros e encontros foram realizados, uma cartilha sobre conselhos foi elaborada e um grande esforço de mobilização local foi feito.

O resultado da atenção destinada aos conselhos comunitários é atestado por algumas informações que merecem destaque. Desde sua origem, a coordenação dos conselhos comunitários de segurança é sediada no Instituto de Segurança Pública. Desde sua reativação, o programa teve apenas quatro coordenadores, o que conferiu estabilidade e continuidade ao programa. Assumiram, em doze anos, três oficiais PM e uma delegada da Polícia Civil, havendo sempre certa continuidade na condução do trabalho. Visto em perspectiva, o tratamento concedido à coordenação dos conselhos comunitários pelo ISP atesta o cuidado oficial para com o programa.

Desenhado para fazer coincidir com as AISP, a distribuição dos conselhos comunitários foi se modificando ao longo do tempo. Na capital, a coincidência entre conselhos, AISP e, conseqüentemente, batalhões fez com que cada conselho resultasse da reunião de alguns bairros contíguos, tornando-os, assim, mais restritos territorialmente do que seria um conselho municipal, por exemplo. No interior, e mesmo na região metropolitana, contudo, um mesmo conselho poderia cobrir e efetivamente cobrir dois ou mais municípios, invertendo e, de certo modo, contradizendo o princípio da territorialidade restrita que preside a ideia de participação dos conselhos. O que se tem observado, à medida que o modelo se perpetua e consolida, é a criação de dois ou mais conselhos numa mesma AISP, que,

uma vez instituídos, se reportam a unidades menores do que ao batalhão, como as companhias, por exemplo.

Por seu atual regimento, definido em uma resolução de 2005 que foi modificada por duas outras, em 2007 e 2012, o conselho tem três modalidades de participantes. Os membros natos, os membros efetivos e os membros participantes. Os membros natos são o comandante do batalhão da área de atuação do conselho e o(s) delegado(s) titular da(s) delegacia(s) da mesma área. Membros efetivos são considerados moradores e estudantes ou profissionais que atuem na região do conselho e que tenham participação de ao menos 50% das reuniões do período de um mandato de direção. Essa determinação é especialmente importante, pois é a participação na rotina dos conselhos, aliada ao vínculo com a área, que confere o status que permite ao membro atuar nos processos decisórios como postular um cargo de direção ou votar no processo de escolha de uma diretoria. Sem esse estatuto, está o membro participante, que tem direito a voz nas reuniões, mas não pode votar ou postular cargos de direção. Embora sejam atuantes no processo eleitoral e na rotina de reuniões, os membros natos não ocupam cargos nem têm direito a voto.

A diretoria de um CCS é composta por presidente, um vice-presidente, dois secretários (primeiro e segundo secretário) e um diretor social e de assuntos comunitários. O mandato da direção é de dois anos, sendo vedado ao presidente e ao vice o direito de reeleição. Os demais cargos são sujeitos a uma reeleição. Segundo uma profissional ¹²¹ da coordenação dos conselhos de segurança do ISP, uma das formas encontradas para lidar com o veto à reeleição é o que se convencionou chamar dança das cadeiras. Por ela, os titulares das diretorias se lançam para cargos diferentes daqueles que ocupavam no mandato anterior, permanecendo à frente do conselho. Por outro lado, pode-se perceber, ainda segundo a gestora, a emergência, em alguns conselhos, de grupos rivais que “batem chapa” nos momentos sucessórios. Isso se dá, em geral, em conselhos mais estruturados. Quando há uma única chapa, situação mais comum, a diretoria é definida por aclamação.

Embora não tenham cargos de direção e tampouco possam votar, a participação dos profissionais de polícia é um ponto de destaque dos CCS do Rio de Janeiro. É muito frequente a ocorrência de reuniões nos batalhões. Do mesmo modo, quando um conselho encontra-se desarticulado, é comum que o comandante da região

¹²¹Entrevista concedida em 23 de agosto de 2016.

seja instado pela coordenadoria de conselhos, instalada no ISP, a promover encontros e mobilização para alavancar sua reestruturação. Nesse aspecto, embora ambas as corporações sejam objeto de estímulo, quando não de pressão aberta pelo ISP para atuarem, o protagonismo da PM é notório. Mesmo quando o comandante de área não dispõe do perfil de se aproximar e dialogar, ele é objeto de toda sorte de pressão para prestigiar o conselho de sua área. Em situações limites, resolve-se esse tipo de situação delegando-se a um assessor direto do comando a prerrogativa de representá-lo nas reuniões.

A ascendência exercida pela coordenadoria de conselhos, vinculada ao ISP, é flagrante. Ela não somente funciona como instrumento oficial e hierarquicamente superior de pressão sobre profissionais de polícia para que prestigiem e participem das reuniões dos conselhos, como funciona como interlocutor dos próprios conselheiros e de diretorias. É comum que ela opere como mediadora de conflitos e força de apaziguamento em situações de impasses. São variadas as situações em que os conselheiros se reportam a ela. Por outro lado, as relações com os conselheiros e com algumas diretorias podem ser bastante hostis, sobretudo quando essas últimas buscam afirmar sua autonomia e a do conselho que dirigem frente ao poder público. Nesses casos, a ascendência passa ser entendida como intromissão indevida. Ainda assim, a despeito de eventual pertinência das críticas endereçadas ao órgão vinculado ao ISP, os avanços obtidos no processo de estruturação dos conselhos são indiscutíveis.

A criação de uma ata eletrônica, resultante de parceria do ISP com o órgão oficial de processamento de dados do estado (PRODERJ), é um dos exemplos dos avanços recentes. Além de estimular o registro das reuniões, o que está longe de ser consagrado por boa parte dos conselhos em funcionamento, a criação das atas eletrônicas facilita o processamento de informações sobre demandas, necessidades e expectativas postas nos encontros regulares. Se utilizadas adequadamente, as informações contidas nas atas poderia ajudar o poder público a extrapolar a abordagem dos problemas ao âmbito local e utilizar as dinâmicas dos conselhos como insumos para formulações de estratégias mais amplas. Isso, contudo, ainda não ocorre. Além disso, a coordenação dos conselhos pode ser encarada hoje, no Rio de Janeiro, como instância institucionalizada e rotinizada no organograma da Secretaria de Segurança, e seu papel de animadora e promotora da difusão da experiência pelo estado é atestada pelo volume de conselhos ativos em todo o estado. Hoje o estado

do Rio de Janeiro tem, oficialmente, sessenta e três conselhos comunitários em funcionamento.

No que diz respeito à participação, os conselhos variam e alternam segundo uma série de aspectos. Alguns, que revelam maior capacidade de articulação e mobilização, mantêm reuniões regulares, estabelecem canais de interlocução com agentes públicos e privados de prestação de serviços e guardam relações cooperativas com as agências policiais. Nota-se em vários conselhos a participação em suas reuniões de representantes do poder municipal, como guardas municipais, agentes das regiões administrativas e outras instâncias. Em muitos deles é comum a prática de convidar responsáveis públicos ou privados por prestação de serviços como limpeza, poda de árvores e outras atividades direta ou indiretamente vinculadas à segurança pública. É possível dizer, portanto, que em várias áreas do estado os conselhos são uma realidade palpável e consolidada. Mesmo nelas, contudo, eles não estão livres de problemas.

Embora seja discutível sua pertinência, é comum os próprios participantes dos conselhos compararem os encontros a reuniões de condomínio, conferindo claro sentido pejorativo à avaliação. Dessa perspectiva, discute-se pouco, nos encontros, segurança pública, em sentido mais estrito, utilizando-se tempo demais para debates sobre questões relativas à urbanização, limpeza urbana, iluminação e temas afins. Embora tais questões frequentemente abordem preventivas para o campo da segurança pública, os próprios atores não parecem, em sua maioria, corroborar essa perspectiva, julgando essas discussões um desvio das verdadeiras vocações de um conselho voltado para a segurança pública.

Outro aspecto a destacar é o caráter seletivo da participação. A observação empírica continuada de várias dessas experiências sugere certo perfil específico de militante. Ele é, em geral, de meia idade, muitas vezes vinculado a outras instâncias políticas (participativas ou não) e de camadas médias. Raramente vemos a participação de moradores de favelas, mesmo onde elas são numerosas e contam com instâncias associativas combativas e estruturadas. Há, portanto, bons indícios, a serem comprovados ou rejeitados em novas pesquisas, de certa seletividade nas dinâmicas dos conselhos que acabam excluindo de seus quadros segmentos importantes dos bairros e municípios em que funcionam. Dito de forma direta, cabe aprofundar mais a hipótese de que há mecanismos de exclusão na constituição e funcionamento dos conselhos comunitários fluminenses. Tal hipótese é postulada, por exemplo, por

BUENO, ASTOLI, PEKNY & JARDIM (2016) em trabalho recentemente publicado sobre os conselhos de segurança de São Paulo.

Segundo a perspectiva acima destacada, os conselhos seriam objeto de manipulação de alguns dirigentes e policiais que estariam deturpando suas reais vocações e colocando-os a serviço de interesses privados. É temerário dizer que tal tendência exista ao menos em alguns conselhos no Rio de Janeiro, mas é igualmente difícil fazer qualquer afirmação ao contrário. O que parece bem plausível de se considerar é que, voluntariamente ou não, os conselhos comunitários de segurança em funcionamento têm um perfil que exclui setores importantes das áreas em que atuam.

A leitura de atas, bem como o acompanhamento de reuniões, aponta para a prevalência de dinâmicas cooperativas entre polícia e comunidade, observando-se pouco espaço para críticas da ação policial ou do modelo de segurança adotado, mesmo em áreas conflagradas e com maior incidência de casos de violência e de violência policial. Temos, assim, indícios de proximidade entre o que ocorre no Rio de Janeiro e em Salvador, por exemplo, segundo foi apurado no campo. Temas excessivamente espinhosos e que possam confrontar o *modus operandi* policial parecem ser evitados em benefício da lógica de cooperação e do entendimento. Dessa perspectiva, pode-se dizer que as expectativas oficiais, atestadas em rigorosamente todas as peças normativas, de aproximação polícia e comunidade pode não ter sido lograda, mas as tensões e eventuais hostilidades simplesmente não são temas da maior parte das reuniões de conselhos, o que, em tese, atestaria certa neutralização do caráter político dos conselhos em favor de uma dimensão mais estritamente integradora.

A atenção oficial concedida aos conselhos comunitários de segurança tem feito com que o modelo prevaleça em todo o estado. Ainda assim, há notícias de organização de conselhos alternativos àqueles propostos a partir do ISP. São poucos os casos de organização de conselhos municipais de segurança pública e sua longevidade é bem inferior àquela observada nos conselhos comunitários. No início dos anos 2000, o município de Nova Friburgo sustentou durante um tempo seu conselho municipal, concorrendo abertamente com aquele patrocinado pelo governo do estado na região. Atualmente, depois de algum tempo em formatação, o conselho municipal de Nova Iguaçu não se assume propriamente como opositor, mas seu

presidente reconhece não ter qualquer vínculo ou diálogo com o conselho comunitário da área¹²².

O cenário atual sugere avanços significativos na consolidação de um certo modelo de conselho de segurança no estado do Rio de Janeiro. Ele aposta na integração, na formalização de diálogos e na cooperação entre polícia e comunidade local. Desse modo, ele tende a funcionar a partir da referência do território, instrumento de diagnóstico e busca de soluções ao nível local. Por outro lado, o funcionamento dessas instâncias parece fortemente excludente, e segmentos marginalizados das áreas de atuação, ao que tudo indica, são excluídos de reuniões e demais rotinas. Se têm algum impacto local, a eficácia dos conselhos quanto a mudanças mais gerais do *modus operandi* das forças policiais é, no mínimo, questionável, o mesmo valendo para eventuais mudanças da percepção da população em geral a respeito das polícias. Ou seja, ao investir na abordagem minimalista, os resultados obtidos pelo poder público presentemente acabam acompanhando esse mesmo dimensionamento. Uma possível mudança de escala talvez esteja representada pela decisão de retomar a perspectiva de criação de um conselho estadual de segurança pública.

III.4.4. O nascimento do Conselho Estadual de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro

Coincidência ou não, foi apenas após ter consolidada a experiência dos conselhos comunitários que o poder público estadual do Rio de Janeiro retomou, mais precisamente em 2012, os esforços de criação e institucionalização do conselho estadual de segurança pública. Consagrado em 2013, quando seus primeiros mandatários tomaram posse, o conselho estadual de segurança pública é composto por trinta assentos assim distribuídos: doze cadeiras para a sociedade civil, nove para os trabalhadores em segurança e nove cadeiras para o poder público. A presidência e a secretaria executiva são prerrogativas do secretário de segurança e de um membro da secretaria por ele indicado. Os mandatos dos conselheiros têm duração de dois anos e todos os representantes da sociedade civil e das entidades profissionais são escolhidos mediante eleição de que participam entidades e atores previamente cadastrados para fazerem parte do pleito. Diferentemente do caso do Pará, por

¹²²Entrevista do coordenador do Conselho Municipal de Nova Iguaçu, Jayme Soares, em 12/08/2016.

exemplo, as entidades da sociedade civil a ocuparem cadeiras não são definidas a priori pelo poder público. Elas se candidatam, participando do mesmo processo eleitoral pelo qual passam os postulantes vinculados às instâncias profissionais. Esse aspecto é especialmente interessante por dois fatores. Em primeiro lugar por conferir maior flexibilidade e autonomia dos atores na definição dos titulares do conselho. Em segundo lugar, é importante a ênfase no fato de que quem se candidata são instituições e não indivíduos.

O escasso tempo de existência faz com que qualquer qualificação ou avaliação do funcionamento do Conselho Estadual de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (CONSPERJ) seja, no mínimo, prematura. Boa parte da vigência do primeiro mandato foi consumida em intermináveis discussões sobre o próprio estatuto e alguns aspectos do regimento interno, mimetizando um mal bastante comum nesse tipo de colegiado: a tendência de consumir bastante tempo em discussões sobre si mesmo e sua identidade. Ainda assim, alguns aspectos de seu funcionamento merecem destaque e talvez componham um roteiro promissor para novas investigações futuras.

Ao contrário de sua versão definida constitucionalmente, o CONSPERJ tem previstas, em seu regimento interno, nada menos do que trinta e uma competências. Trata-se de uma das mais exaustivas listas de atribuições verificadas em campo. Ele é definido, segundo prevê o item I do artigo segundo de seu regimento, como um “órgão propositivo na definição de estratégias e diretrizes relacionadas à Política Estadual de Segurança”. Além disso, contudo, cabe-lhe, em tese, acompanhar a aplicação de recursos da pasta de segurança (item II), efetuar estudos voltados para a melhoria das políticas (itens V, VIII e XIV, por exemplo), promover ações integradoras entre agentes do sistema de segurança (itens XV e XVI), interagir com o poder legislativo estadual (itens XVII e XVIII) e com uma série de órgãos do Estado e da sociedade.

O detalhamento das atribuições conferidas ao CONSPERJ é curioso. A acreditar na letra da lei, sua criação vincula-se a uma espécie de adesão a perspectiva preventiva da segurança pública e a aposta de integração de diferentes atores nesse processo. Por outro lado, definição tão vasta acaba flertando com um grau de generalidade que pode torná-lo uma agência sem maior definição e foco. Apenas o tempo pode contribuir para se divisar os rumos que o CONSPERJ seguirá. Presentemente, pode-se dizer com certeza que o conselho passa ao largo de praticamente todas as suas atribuições.

O CONSPERJ é internamente dividido em quatro grupos de trabalho: direitos humanos; políticas públicas; legislação, orçamento e planejamento; e conselhos comunitários. Cada um deles foi definido coletivamente, orientado para o que em tese enfeixaria as principais frentes de atuação do conselho. Embora inteligente, do ponto de vista operacional e de rotinização de atividades, segundo depoimento da atual secretaria executiva do conselho¹²³, esses grupos não costumam se reunir e não obtiveram, até o momento, capacidade de se articular organicamente de modo a formularem um plano de trabalho ou propostas de discussão e encaminhamentos.

Em relação à composição, ainda segundo a atual secretária executiva, o engajamento e a regularidade de comparecimento às reuniões estão aquém do desejado. Na verdade, mesmo o preenchimento das cadeiras previstas não é algo simples. É difícil, por exemplo, preencher as nove cadeiras reservadas para os profissionais do setor, fundamentalmente por duas razões. Em primeiro lugar não são muitas as entidades profissionais abalizadas para postular representação no conselho. Em segundo lugar, os representantes das entidades existentes demonstram pouco interesse e compromisso com a participação. Segundo se pode apurar, os profissionais de polícia antecipam certa hostilidade nas posições e linhas de orientação do conselho em relação a suas respectivas corporações, o que acaba gerando um vácuo nos canais de diálogo e debates internos. “Os policiais vêm o conselho com reservas. Eles acham que têm que se defender das acusações que vão sofrer” (depoimento da secretaria executiva do CONSPERJ, em 03/08/2016).

Da mesma forma que há dificuldades de conseguir a adesão de profissionais vinculados ao sistema de justiça criminal, a participação de figuras ligadas a outros órgãos do Estado também é difícil. Segundo a mesma informante, percebe-se nas diferentes secretarias chamadas a tomar assento no conselho uma resistência fundada, sobretudo, na percepção de que suas atribuições não guardam relação com a segurança pública. Mais uma vez, a despeito dos esforços envidados por anos, a tendência é considerar a segurança pública um problema exclusivo das polícias e, portanto, não concernentes a outras esferas do poder público. Mesmo quando se trata de agências do sistema de justiça, como a Secretaria Especial de Assuntos Penitenciários (SEAP), a cooperação e participação no CONSPERJ não parecem despertar grande interesse. Daí não se ter verificado, até o presente momento,

¹²³Entrevista com a secretaria executiva do CONSPERJ e Superintendente de Valorização Profissional da Secretaria de Estado de Segurança Pública, em 03/08/2016.

representantes de agências como o Ministério Público ou qualquer figura vinculada ao Poder Judiciário, por exemplo.

Dentre as cadeiras com ocupação previamente definida, uma delas é reservada a um representante dos conselhos comunitários de segurança. Buscou-se, com isso, garantir alguma possibilidade de interlocução entre o CONSPERJ e os diferentes CCS existentes no estado, em consonância, inclusive, com o que prevê seu próprio regimento, ao estabelecer, no ítem II do Artigo Segundo, que cabe ao CONSPERJ “estimular e apoiar a criação e o funcionamento dos Conselhos Comunitários e Conselhos Municipais de Segurança Pública no estado do Rio de Janeiro, com ações equivalentes à sua, inclusive dando o assessoramento cabível quanto à organização e aos critérios de operacionalização”. Tal ambição, contudo, ainda está para ser contemplada. Até o momento, pode-se dizer que os titulares da cadeira (um em cada mandato) desempenharam a função de representantes de sua entidade, no caso, o CCS a que são vinculados, e não a do conjunto de conselhos comunitários. Deve-se registrar, em defesa dos dois conselheiros, que tal representação seria mesmo infactível, dada a baixa capacidade de diálogo dos próprios CCS entre si.

A despeito de algumas tentativas tópicas com o Conselho Estadual de Direitos Humanos e com o Conselho da Criança e do Adolescente, o CONSPERJ ainda não conseguiu estabelecer interlocução com seus pares de outros campos de atuação. Tal interlocução, que poderia agregar força de pressão e visibilidade pública para todos os envolvidos, está, ao que tudo indica, longe de ser lograda, ainda que existam alguns casos de representantes e entidades com dupla filiação (participando de mais de um conselho).

Finalmente, segundo foi possível extrair de conversas informais e da própria secretária executiva do conselho, existe certo mal estar da parte de alguns conselheiros quanto ao que consideram um excessivo protagonismo da Secretaria de Segurança na condução da agenda e dos trabalhos do conselho. Segundo eles há, na verdade, um duplo e, aparentemente, paradoxal problema na relação com a secretaria. A presidência do conselho é uma espécie de cargo nato, prerrogativa permanente do secretário de segurança pública. Cabe a ele, ou a seu representante, junto a um auxiliar por ele indicado, também vinculado à secretaria de segurança, presidir as reuniões, cuja previsão de ocorrência é mensal. Os conselheiros, sobretudo parte daqueles vinculados a associações da sociedade civil, questionam tanto a titularidade da presidência quanto da mesa diretora. Por outro lado, questionam igualmente a

pouca atenção concedida pelo secretário ao CONSPERJ, o que seria atestado em sua ausência de praticamente todas as atividades do conselho.

Ambos os questionamentos procedem. De fato, embora a definição de agendas, a formulação de propostas de condução e a elaboração de programação sejam abertas e pactuadas pelo conjunto de conselheiros, o ritmo das reuniões e a condução dos trabalhos têm uma forte ingerência da mesa diretora e a participação nesta é, até onde se pode apurar, totalmente vedada a qualquer outro conselheiro além daqueles previstos já no regimento. Do mesmo modo, ao longo de seu mandato, durante o qual o CONSPERJ foi criado, regulamentado e instaurado efetivamente, o secretário de segurança José Mariano Beltrame fez pouquíssimas e sempre rápidas aparições em reuniões ordinárias, dando a entender certo desinteresse, segundo pode-se apurar, pelo funcionamento do conselho.

Por outro lado, pode-se perceber, a partir de apuração junto a conselheiros e gestores vinculados à secretaria, uma tendência à desarticulação e parca mobilização do colegiado em geral. Aparentemente, além do baixo grau de articulação dos quatro grupos de trabalho, as próprias reuniões mensais têm tido quórum baixo e dificuldade de definição de um rumo para conduzir o conselho.

É possível que alguns dos problemas verificados na implementação do CONSPERJ decorram de seu pouco tempo de existência efetiva. Ainda assim, é importante destacar alguns avanços já obtidos. Desde sua criação, o CONSPERJ conseguiu criar uma rotina mensal de reuniões que vem sendo respeitada, a despeito do já mencionado baixo quórum. Suas reuniões são sempre registradas em áudio e seu conteúdo é posteriormente transcrito e registrado em atas, aprovadas nos encontros imediatamente posteriores. Após aprovação em plenário, esses documentos são disponibilizados no site do conselho, ficando acessível a todos os eventuais interessados.

Embora não haja notícia de qualquer deliberação ou proposta mais incisiva para encampação no campo da segurança, ao longo de sua curta existência o CONSPERJ buscou se instituir como um fórum de debate ampliado. Isso ocorreu, por exemplo, quando do convite feito ao Comandante da Força Militar que ocupou uma parte do Complexo da Maré, no ano de 2014. Na ocasião, além do comandante, que atendeu ao convite, estiveram presentes em plenária do conselho lideranças de quinze comunidades do complexo, além de outros atores vinculados a entidades de defesa dos direitos humanos. Embora a dificuldade de dar consequência a propostas e

iniciativas tenha se manifestado na ausência de qualquer desdobramento desse encontro, esse foi um empreendimento em que se pode divisar uma potencialidade do conselho, caso se mantenha e se fortaleça nos anos por vir.

Centrado em entidades que atuam na capital e promovendo seus encontros no prédio que abriga a sede da secretaria de segurança pública, o conselho tem, de fato, três dificuldades óbvias. Em primeiro lugar, revela baixa capacidade de definir uma linha de atuação. Em segundo lugar, todos os esforços nessa direção denunciam sua baixa capacidade de pensar o estado do Rio de Janeiro como um todo. Finalmente, embora muitos conselheiros, sobretudo aqueles vinculados a entidades da sociedade civil, se queixem da proeminência da secretaria de segurança na condução dos trabalhos, é justamente a estrutura e o empenho dessa mesma secretaria que garante os poucos avanços na estruturação do conselho. Desse modo, o que se tem, hoje, é um colegiado com baixa organicidade interna, pouca capacidade de articulação de propostas e demandas, e frágeis canais de articulação para fora de seus limites. Ainda assim, e por curioso que pareça, entre as discussões travadas, a transformação do conselho em instância deliberativa (trata-se, hoje, de órgão meramente consultivo) é a mais recorrente.

III.4.5. Balanço provisório do cenário fluminense

A experiência de conselhos do Rio de Janeiro apresenta duas realidades bastante distintas entre si. Por um lado, pode-se dizer que os conselhos comunitários de segurança são já uma iniciativa longeva, com bom grau de articulação e amadurecimento. O grau de institucionalidade, de capacidade de articulação interna e para fora variam segundo uma série de fatores, sendo os aspectos socioeconômicos, ao que tudo indica, um dos mais relevantes. Conselhos situados em áreas nobres, com forte comércio e vasta rede de serviços tendem a ser terrenos mais férteis para que os conselhos travem contato estreito com prestadores de serviço público e para que as relações comunidade/polícia se deem de forma cooperativa. Áreas mais pobres do estado apresentam maior dificuldade, sobretudo na região metropolitana e nos bairros mais conflagrados da capital. A triste ironia desse fato: é justamente nessas áreas, onde seria mais importante a atuação de instâncias de controle, proposição e encampação de políticas pautadas na proximidade e no respeito recíproco, que os conselhos são mais frágeis. Embora a contundência da atuação da coordenadoria de conselhos situada no ISP e vinculada à SESEG (Secretaria de Segurança do Estado do

Rio de Janeiro) seja importante para a manutenção das atividades e para garantir a participação nas reuniões pelas autoridades policiais, percebe-se que a Polícia Militar tem um papel importante, onde os conselhos funcionam regularmente.

Com protagonismo mais explícito da secretaria de segurança, e um tempo de vida bem mais curto, o conselho estadual de segurança pública é uma instância ainda em formação. Não se pode, hoje, falar de sucesso ou fracasso dessa iniciativa. Parece haver, contudo, uma grande dificuldade de se obter nele a adesão dos profissionais de polícia, através de suas representações associativas, e de agentes do Estado. Mesmo os representantes da sociedade civil, em tese mais aguerridos e comprometidos com um projeto que faculta o ativismo, têm se revelado, à luz do alto grau de absenteísmo das reuniões, bem menos comprometidos e capazes de definir um tom para a rotina de funcionamento do conselho. Exatamente por isso, por tratar-se de um processo em que os primeiros passos ainda são dados, impõe-se a realização de novas rodadas de pesquisas, entrevistas e intervenções sobre seus rumos.

Pode-se, de certo modo, entender o caso do Rio de Janeiro como o inverso, em diversos aspectos, do que observamos no estado do Pará. Nesse último, houve uma clara opção, por parte do poder público, em investir no conselho estadual e identificá-lo como agente privilegiado de articulação Estado/sociedade civil/profissionais para o campo da segurança pública. Nesse sentido, temos no Pará um conselho estadual consolidado e uma recalcitrante experiência de conselhos mais circunscritos, sejam eles comunitários ou municipais. No Rio de Janeiro, o processo foi inverso. Embora a ideia de fundação dos conselhos comunitários tenha sido lançada simultaneamente à criação do conselho estadual, apenas recentemente essa última instância foi motivo de atenção por parte do poder público. Os conselhos comunitários, por outro lado, são uma realidade, funcionando de forma bastante vigorosa em vários pontos do estado, não se restringindo, inclusive, às experiências levadas a termo na capital.

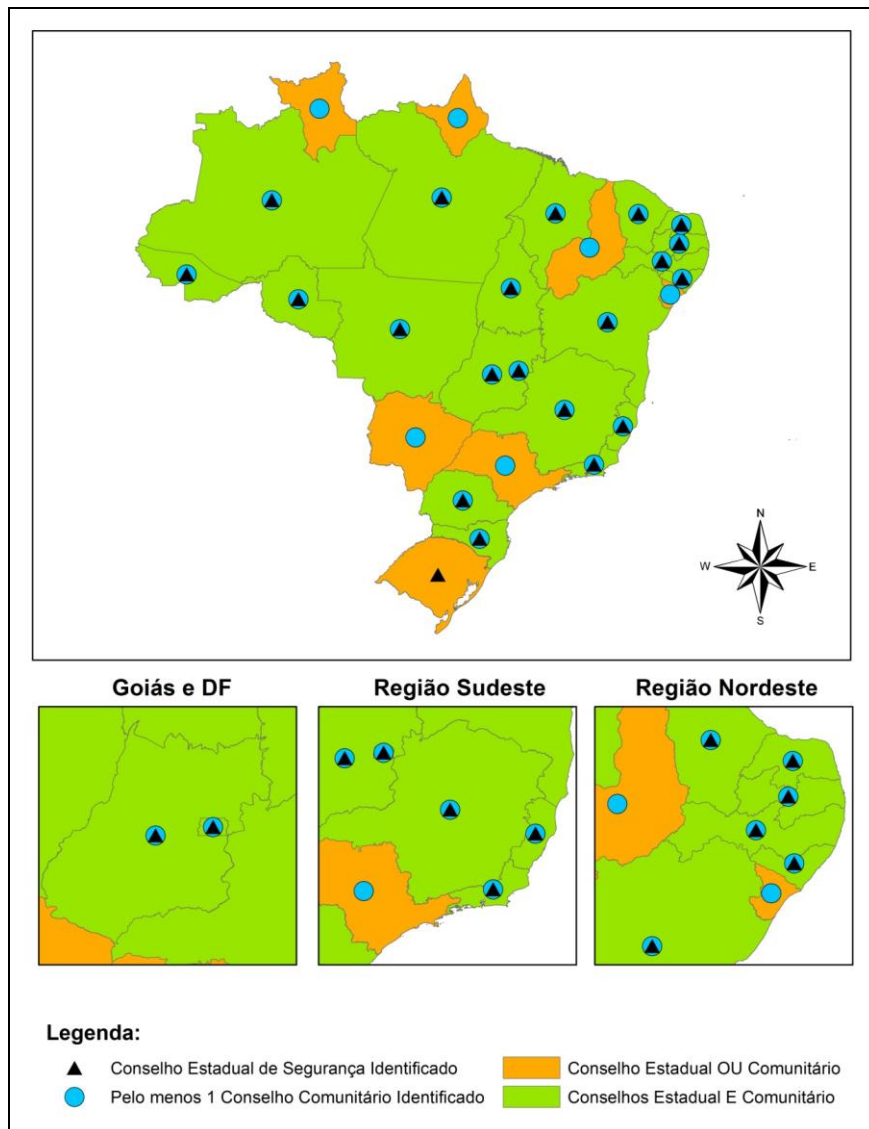
Diferentemente do Paraná e da Bahia, onde iniciativas ao largo do Estado foram lançadas, algumas delas com inegável sucesso, temos, no Rio de Janeiro, assim como no Pará, um claro protagonismo do Estado como promotor e condutor das experiências dos conselhos o que, a despeito das críticas muitas vezes acertadas para tal modelo, não parece inibir, por um lado, a participação e, por outro, a criação futura de fóruns mais independentes ou com maior autonomia em relação à tutela do Estado. Acompanhar desdobramentos em tempos por vir pode ser um instigante, e paciente, exercício de sociologia política longitudinal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Algumas das notícias extraídas dos meses de exploração dos conselhos de segurança pública no Brasil são boas e animadoras. Outras, por seu lado, devem ser encaradas com reservas e ser motivo de alguma apreensão ou, pelo menos, de atenção redobrada.

Uma boa notícia a ser registrada é que, somados todos os recursos de pesquisa utilizados, o Brasil tem notícias sobre conselhos de segurança pública em toda a parte. O mapa a seguir é eloquente e ilustra os resultados obtidos. A maior parte do mapa pintado em verde indica a localização de conselhos de segurança estaduais e ao menos um conselho comunitário. Das vinte e oito unidades federativas, encontraram-se peças legislativas num total de vinte uma. O único estado em que não se obteve qualquer notícia sobre conselho comunitário foi o Rio Grande do Sul que, por outro lado, tem sabidamente, algumas experiências de conselhos municipais em curso. Mesmo levando-se em consideração, como já era previsto desde o início do levantamento, que muitas experiências pretéritas não se encontram hoje em curso, o mapa obtido reforça um ponto importante: a ideia chegou, foi abraçada sincera ou oportunisticamente e está, portanto, na arena pública para ser retomada, encampada ou aperfeiçoada, segundo as diferentes experiências levadas a termo até aqui. É evidente que estímulos vindos de Brasília, como a Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública, ocorrida em 2009, e o lançamento do PRONASCI, em 2010, foram vetores importantes de propagação dessa ideia. Não há reparo a se fazer a respeito. Desde a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, em 1998, a expectativa era que a União de fato funcionasse como vetor de estímulo a boas políticas no campo da segurança. Essa vocação merece ser valorizada e aprofundada, se mantido espírito de radicalização de abordagens democráticas para o campo. É contudo, exatamente quando entramos nessa discussão que o cenário começa a ficar ligeiramente sombrio.

MAPA 1: Conselhos Estaduais de Segurança Pública e Conselhos Comunitários de Segurança Pública identificados no estudo. Brasil. 2º semestre de 2016



Fonte: Levantamento próprio. Projeto Avaliação da implementação dos Conselhos de Segurança no Brasil. 2016.

As teorias de participação política, de associativismo e aquelas dedicadas ao estudo da sociedade civil serviram aqui como referências para a interpretação do fenômeno estudado. Não exatamente todo o conjunto de formulações presentes nesse escopo teórico, mas preferencialmente aquelas que relacionam esse três fatores ao avanço de arranjos democráticos na formulação e gestão de políticas públicas. Como foi posto anteriormente, a encampação dos conselhos de políticas esteve atrelada a expectativas de valorização de mecanismos participativos no desenho, na encampação e avaliação de políticas setoriais. Infelizmente, à luz desse campo teórico, estamos longe de um cenário efetivamente participativo, no que tange a segurança pública.

É curioso observar, por exemplo, o verdadeiro horror que profissionais, gestores e mesmo representantes da sociedade civil atuantes nos conselhos visitados nutrem pela politização dos conselhos. Confundida com partidarismo e sanha eleitoral, a política é vista como um mal de que devem se proteger as experiências conselhistas. Desse modo, o que parece prevalecer, tanto nas peças normativas, como nas experiências com que se tomou contato mais estreitamente, a experiência dos conselhos de segurança não é entendida como canal de atuação política.

Não ser reconhecida como tal está longe de equivaler a não funcionar como instância política. O que ocorre, porém, é que a política vivida como sua própria negação, tem desdobramentos quase inevitáveis. Em primeiro lugar a política volta a ser encarada como questão de Estado, o que esvazia o salutar exercício de conflito e de luta por espaço na definição de escolhas no que diz respeito às tensões Estado/sociedade. Tal esvaziamento se dá através do sacrifício de qualquer pretensão de protagonismo por parte da segunda, salvo em poucos casos que serão destacados mais adiante. Com tal esvaziamento, ganha força uma abordagem da segurança pública como questão estritamente técnica que cabe ser administrada por aqueles que detêm expertise para tanto. No caso, as polícias militares se apresentam como ator de destaque.

Tem-se, então, no quadro clássico de composição de conselhos de políticas, um cenário singular. Na tríade composta por Estado, sociedade civil e profissionais do setor, ocorre recorrentemente que o primeiro e o terceiro se confundam em um mesmo ator, reforçando-se mutuamente em detrimento de arranjos mais compatíveis às aspirações originais, em que deveria haver forte participação social. Associado a

essa primeira característica tem-se, então, o primado da técnica em detrimento da política como se tal se desse por imposição de uma espécie de inexorabilidade racional e não por uma determinação de natureza política.

Tais tendências se revelam de várias formas que passam a ser aqui simplesmente sumarizadas. A grande incidência de conselhos com previsão de poucas cadeiras para sociedade civil é o mais óbvio indício do que se está tratando. Em boa parte das experiências conhecidas, o princípio da tripartição equânime é totalmente ignorado.

O primado da lógica da cooperação, que deixa de lado os inúmeros problemas envolvidos nas abordagens da segurança pública, em favor da ênfase na aproximação e colaboração entre os diferentes atores, prevalece em boa parte dos experimentos, ainda que com manifestações de descontentamento em alguns casos. Esvazia-se assim, o conteúdo crítico previsto na lógica participativa em favor da contemporização.

O expressivo protagonismo das polícias militares, que funcionam frequentemente como profissionais e representantes do Estado, confere clara prevalência do princípio da especialização e da técnica, sobre a lógica política. O desdobramento disso é, de novo, um esvaziamento da sociedade civil que, muitas vezes nada mais faz do que chancelar preceitos convencionais de segurança pública, como investimento em armas, aumento de efetivos e práticas de higiene social.

A baixa capacidade propositiva e de controle revelada pelos conselhos estudados mais detidamente decorre, ao que tudo indica, da prevalência dos órgãos policiais mencionada acima. Ela se manifesta, por exemplo, na enorme dependência das secretarias de segurança ou afins, e das instituições policiais para a estruturação dos conselhos. Finalmente o baixo protagonismo seja de agências da sociedade civil organizada seja de outras agências do Estado que não as polícias, acaba consagrando o funcionamento dos conselhos como simples instrumento do organograma de uma política formulada de cima.

Foi mencionado que o baixo protagonismo da sociedade civil tem algumas exceções que parecem confirmar a regra. Isso é mesmo verdade. Elas são escassas e confirmam a regra. É o caso dos conselhos independentes do Paraná, como o de

Maringá, que focam sua atuação como espécie de braço de apoio ao Estado e às instituições policiais, abdicando, assim, de qualquer dimensão crítica e verdadeiramente autônoma que se poderia imaginar para um experimento dessa natureza. A prática de dar suporte inclusive financeiro e estrutural à polícia inverte uma ordem sem subvertê-la. Uma certa definição de segurança, voltada para provimento seletivo de um determinado bem (a própria segurança) é reforçada pela criação de mecanismos também seletivos.

Se cotejada às teorias da sociedade civil e da participação política os conselhos de segurança se configuram como caso singular, que não cumpre exatamente as expectativas nele embutidas, a abordagem muda, quando pensamos da perspectiva das teorias de polícia. Nesse caso, os conselhos devem ser encarados como experimentos compatíveis às teses que associam qualificação e proximidade. Motivadas ou não pela lógica de democratização, secretarias de segurança, ou instâncias equivalentes, de muitos estados divisaram na criação de conselhos um mecanismo de alavancagem de adoção do modelo de policiamento comunitário. Pode-se entender, com isso, a manifestação tímida, mas proeminente, de assunção de que a segurança é, de fato, um serviço cujas diretrizes de provimento devem ser compartilhadas em algum modo com seus beneficiários.

Esse pode ser um sinal interessante que merece atenção futuramente. O fato de não ser propriamente mecanismo democratizante não implica que os conselhos não tenham o potencial de sê-lo em futuro próprio. Para isso, contudo, parece crucial que não sejam confundidos com modelos de policiamento. Alternativamente devem ser encarados como instrumentos políticos a partir dos quais novos modelos de abordagem para a segurança pública podem finalmente ser consagrados.

Como foi dito na abertura desse relatório, ao encampar a perspectiva pragmática, inspirada em Rorty, assume-se que o campo em estudo é, também, um campo em formação. Elevar a segurança pública à categoria de políticas sociais representou um ganho que permite que seus paradigmas conhecidos sejam postos em cheque. Tal procedimento é desejável e, a despeito de suas fragilidades, os conselhos de segurança seguem como um recurso promissor para esse fim.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo. **Um Desenho Institucional para o Novo Associativismo**. Lua Nova, N. 39, pp. 149-202, 1997.

BAYLEY, D.H.; SKOLNICK, J.H. **Nova Polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas**. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Editora da USP, 2001.

BAYLEY, David H. **Patterns of policing**. New Brunswick, Rutgers Univ. Press, 1985.

BECKER, Howard. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. São Paulo, HUCITEC, 1993.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

COSTA, Ivone Freire. **Polícia e sociedade. Gestão de segurança pública, violência e controle social**. Salvador, EDUFBA, 2005.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Entre a lei e a ordem**. Rio de Janeiro, FGV, 2004.

BUENO, Samira; ASTOLI, Roberta; PEKONY, Ana Carolina; JARDIM, Lucas. **Excluir para legitimar: a disputa dos significados da segurança pública nas políticas de participação em São Paulo**. Em: OLIVEIRA Jr., Almir. **Instituições participativas no âmbito da segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais**. Rio de Janeiro, IPEA, 2016.

DAGNINO, Evelina. **Democracia, Teoria e Prática: a Participação da Sociedade Civil**. Em: PERISSINOTO, Renato e FUKS, Mario. **Democracia. Teoria e Prática**. Rio de Janeiro, Ed. Relime Dumará, 2002.

FERGUSON, Adam. **Na essay on the history of civil society**. New Brunswick and London, Transaction Publishers, 1991 (1767)

FEYERABEND, Paul. **Contra o método**. Lisboa, Relógio D'Água, 1993.

_____. **Diálogo sobre o método**. Lisboa, Editorial Presença, 1991.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Anuário brasileiro de segurança pública**. São Paulo, Ano 9. 2015.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.

GURZA LAVALLE, Adrian. **Crítica ao Novo Modelo de Sociedade Civil**. Lua Nova, N. 47, P.p. 121-135, 1999.

HEGEL, Friederich. **Principes de la philosophie du droit**. Paris, Ed. Gallimard, 1999.

KANT de LIMA, Roberto. **A Polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. Rio de Janeiro, Forense, 2 Ed., 1995.

MACKAULAY, Fiona. Parcerias entre Estado e sociedade civil para promover a segurança do cidadão no Brasil. *Sur – Revista internacional de direitos humanos*, Ano 2; Número 2., p. 146/173. 2005

MIGUEL, Luis Felipe. **Representação Política em 3 – D. Elementos para uma Teoria Ampliada da Representação Política**. Em: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18, n. 51, fevereiro 2003

MINAYO, Maria Cecília de Souza, SOUZA, Edinilsa Ramos & CONSTANTINO, Patrícia, (Coord.). **Missão Prevenir e Proteger: Condições de vida, trabalho e saúde dos policiais militares do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2008.

MINGARDI, Guaracy. **Tiras, gansos e trutas. Cotidiano e reforma na polícia civil**. São Paulo, Ed. Scritta, 1992.

MORAES, Luciane Patrício Braga. **Etnografia dos processos de produção de discursos e de circulação da palavra nos rituais de participação dos conselhos comunitários de segurança**. Tese de doutorado apresentada no Programa de Pós-graduação em Antropologia da UFF, Niterói, 2011.

MUNIZ, Jacqueline. **Ser policial é sobretudo uma razão de ser**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1999.

PAIXÃO, Antônio Luiz. **A organização policial numa área metropolitana**. In: *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro; Vol. 25; n. 1, 1982.

PASSOS, Gleise Prado Rocha. Segurança pública, responsabilidade de quem? Análise de uma experiência de cogestão da segurança em Sergipe. **Revista TOMO**, n. 17, p. 113-129, 2010.

PONCIONI, Paula. **Tornar-se policial: A Construção da Identidade Profissional do Policial no Estado do Rio de Janeiro**. São Paulo: Tese de Doutorado em Sociologia – USP, 2003.

PONCIONI, Paulo; CASTRO E SILVA, Anderson Moraes. Instituições participativas de segurança no Rio de Janeiro. Em: OLIVEIRA Jr., Almir. **Instituições participativas no âmbito da segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais**. Rio de Janeiro, IPEA, 2016.

PUTNAM, Robert. *Making Democracy Work*. Princeton and New Jersey, Princeton University Press, 1993.

RATTON, José Luiz & BARROS, Marcelo. **Polícia, Democracia e Sociedade**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2007.

RIOEUR, Paul. **Du texte à l'action. Essays d'herméneutique**. Paris, Seuil, 1986.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha de copas. Policiamento e segurança pública no século XXI.** Rio de Janeiro, Zahar, 2006.

RORTY, Richard. **Contingency, irony and solidarity.** New York, Cambridge University Press, 1989.

SAPORI, Luís Flávio. *Segurança pública no Brasil.* Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2007.

SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à sociologia política: política e sociedade na modernidade tardia.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

SENTO-SÉ, J.T., RODRIGUES, A., LÁZARO, M. **Conselhos de segurança pública no Brasil. Notas provisórias de um campo a ser explorado.** Revista brasileira de segurança pública. São Paulo, v.8, n. 2. Pp. 110-137, 2014.

SENTO-SÉ, J. T.; SANTOS, A. C.; FERREIRA, T. Os conselhos comunitários de segurança pública do Rio de Janeiro. Institucionalização e participação. In: **Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio**, nº 11, ago/dez, 2012, pp. 99-114. Disponível em: <http://desigualdadeediversidade.soc.puc-rio.br/media/5artigo11.pdf>

SENTO-SÉ, João Trajano. **Brizolismo. Estetização da política e carisma.** Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1999.

SKOGAN, Wesley (ed.). **Community policing. Can it work?** Belmont, Thomson/Wadsworth, 2004.

SKOLNICK, Jerome & BAYLEY, David. **Policiamento comunitário.** São Paulo, EDUSP, 1988.

SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general. 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro.** São Paulo, Cia das Letras, 2000.

TATAGIBA, Luciana; ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra. **Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula.** Em: DADOS. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol 57, n. 2, pp 325/357, 2014.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Efetividade e eficácia dos Conselhos. Em Conselhos Gestores de Políticas Públicas.** Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira (orgs.). São Paulo, Pólis, 2000.

TOCQUEVILLE, Alexis. *A democracia na América.* São Paulo, EDUSP/Itatiaia, 1977.

ZAVATARO, Bruno. **Democracia e participação nos conselhos comunitários de segurança de Curitiba: uma nova gestão da segurança pública?** Curitiba. 2006

Outras fontes:

Coordenação Estadual dos Conselhos Comunitário de Segurança. Disponível em: <http://www.conseg.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=3>
Conseg Maringá: Disponível em: <http://www.consegmaringa.org/>
<http://cisju.blogspot.com.br/>

Belo Horizonte, 28 de novembro de 2016.

PEDRO SEIXAS DA SILVA

Superintendente-Geral