

# **CONSELHOS COMUNITÁRIOS E PARTICIPAÇÃO POPULAR: REFLEXOS DO PARADIGMA DA DEMOCRATIZAÇÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA**

## **COMMUNITY COUNCILS AND POPULAR PARTICIPATION: REFLECTIONS OF PARADIGM DEMOCRATISATION IN THE BRAZILIAN PUBLIC SAFETY**

Vanessa Rui Fávero<sup>1</sup>

### **RESUMO:**

É tendência contemporânea o empreendimento de estudos relacionados à participação social nos mais diversificados institutos modernos, de forma que, também na segurança pública, já podemos perceber reflexos desse novo paradigma de consolidação da democracia. Ao analisarmos a constituição dos direitos no Estado brasileiro, facilmente podemos aferir a ausência de tradição associativa e participativa da população, de uma forma geral, uma vez que, tradicionalmente, no Brasil, é bastante comum que os espaços de participação sejam induzidos pelo próprio Estado, constituindo ambientes “artificialmente” instituídos, mediante a ausência de memória associativa e participativa da população. Entretanto, apesar dos limites e desafios próprios da complexidade relativa à questão, hoje já podemos contar com avanços na democratização da política de segurança pública, por meio de uma maior participação da sociedade nas discussões e na implementação de ações nessa área. Neste contexto, os Conselhos Comunitários de Segurança Pública vêm ganhando cada vez mais espaço, configurando-se em órgãos de mediação entre o povo e o Estado, e passam a estabelecer uma das principais e mais inovadoras formas de constituição de sujeitos democráticos na área das políticas públicas de segurança brasileira.

**PALAVRAS-CHAVE:** Segurança pública. Democratização. Participação popular. Conselhos comunitários.

### **ABSTRACT:**

It is the contemporary trend of development related to social participation in the most diverse modern institutes, so also in public safety, we can already see reflections of this new paradigm of consolidation of democracy studies. By analyzing the constitution of rights in the Brazilian state, we can easily measure the absence of associative and participatory tradition of the population, in general, since, traditionally, in Brazil, it is quite common that the spaces of which are induced by the state constituting environments "artificially" imposed upon the absence of associative memory and participatory population. However, despite the limitations and challenges of complexity on the issue, today we can count on advances in the democratization of public security policy, through greater involvement of civil society in discussions and implementation of actions in this area. In this context, the Community Councils of Public Safety are gaining more space, setting up agencies in mediating between the people and the state, and shall establish one of the leading and most innovative forms of democratic constitution of subjects in the area of policy Brazilian public safety.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (2013). Mestranda em Ciências Jurídicas pela Universidade Estadual Norte do Paraná – UENP. Integrante dos grupos de pesquisa “Democracia e Direitos Fundamentais” e “Políticas Públicas e Efetivação dos Direitos Sociais”. Bolsista da CAPES – e-mail: vanessa\_vrf@hotmail.com

**KEYWORDS:** Public Safety. Democratization. Popular participation. Community councils.

## 1. INTRODUÇÃO

Inicialmente, cabe pontuar que a consolidação de institutos democráticos, tem ganhado cada vez mais espaço no cenário científico nacional havendo ressonante preocupação dos autores com tal assunto, que passaram a se dedicar e a empreender estudos relacionados à participação social no mundo moderno avaliando como os mais diversos contextos têm vivenciado formas distintas de consolidação da democracia.

No cenário nacional, através da compreensão da formação histórico-cultural do Estado brasileiro, já se consegue avaliar os desdobramentos de institutos democráticos no que tange à segurança e à violência, possibilitando a compreensão do estado da arte e das instituições de participação social na seara da segurança pública presentes no país, e, em especial, os conselhos de segurança pública, ao qual este estudo destina-se focar.

Assim, ao analisarmos a constituição dos direitos no Estado brasileiro, prontamente consegue-se aferir a ausência de tradição associativa e participativa da população brasileira nos deslindes da nação. Isso porque no Brasil, tradicionalmente, é bastante comum que os espaços de participação sejam induzidos pelo próprio Estado, constituindo ambientes “artificialmente” instituídos, mediante a ausência de memória associativa e participativa da população.

Dessa forma, a participação social na área da segurança pública pela sociedade brasileira começa a engatinhar através dos Conselhos de Segurança Pública, que oportunizam o acompanhamento da gestão de políticas públicas voltadas para este fim. Com isso, a própria sociedade passa a ter a possibilidade de opinar nos quesitos que mais atingem cotidianamente suas vidas, para que tais políticas públicas ao serem implementadas, possam atender as reais expectativas da população e passem a atuar de forma integrada com a realidade da população ao atender aos anseios sociais vigente no seio da própria comunidade a que se destina.

Isto posto, temos que, primeiramente, este trabalho buscou traçar um esboço da participação popular no contexto histórico brasileiro, percorrendo brevemente os principais marcos evolutivos das políticas de segurança pública no Brasil a partir dos anos 70/80, que representaram o ressurgimento da sociedade civil frente ao autoritarismo do Estado. Em ato contínuo, passou-se a explorar mais a fundo os conselhos comunitários de segurança pública, passando por pertinentes apontamentos acerca de sua estrutura e sistemática de operação, e, por fim, analisou-se a repercussão dos conselhos de segurança pública no contexto brasileiro,

bem como os avanços qualitativos para a democracia por eles proporcionados; buscando dimensionar a sua repercussão e a magnitude da sua abrangência no atual estágio em que se encontram.

Assim, ao buscar sistematizar o estudo de tais conselhos, percebemos que estes, embora se diferenciem na nomenclatura, e, inexistam consenso mesmo em relação ao nome institucional que lhes são atribuídos – conselhos comunitários de segurança, conselhos interativos, conselhos da comunidade, conselhos de defesa social, entre outros –, em geral, tratam de instituições de natureza e atuação análoga; sendo todos aqui tratados por e nominados de “Conseg’s” (conselhos comunitários de segurança pública *lato sensu*).

Elaborado por meio de pesquisa teórica, o procedimento técnico, por sua vez, encontrou respaldo no método bibliográfico, através da análise quantitativa das estatísticas existentes e qualitativa com relação a sua repercussão, de modo a fundamentar a anterior a partir da cautelosa eleição dos dados teóricos coletados – pautados principalmente na pesquisa da SENASP/MJ (Secretaria Nacional de Segurança Pública/Mistério da Justiça), ora referenciada com certa frequência –, analisando e discutindo-se a política de segurança pública adotada no Brasil contemporâneo, especialmente nesta primeira década no século 21; e, para isso, destaca-se como ponto alto a análise do desenvolvimento do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) como importantes inovações na política de segurança pública brasileira.

Dessa forma, reafirma-se ter a pesquisa se desenvolvido de maneira qualitativa, na tentativa de trazer ao trabalho uma compreensão mais aprofundada sobre o tema, explicando sua conveniência no dinamismo das relações estruturais abordadas, com o cuidado de analisar a fonte de dados coletados, detalhando os processos que levaram às conclusões alcançadas, buscando aliar-se aos diferentes enfoques e realidades que se congregam ao tema.

Destaca-se ainda ser possível identificar que foi a partir do ano de 2002 – com a criação do Pronasci (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania) –, que passou a ocorrer um incremento no advento deste tipo de instituição no Brasil; valendo pontuar a importância da constituição de espaços democráticos de participação social sob a forma de conselhos comunitários.

Em decorrência disso, enfatiza-se que a própria SENASP/MJ (Secretaria Nacional de Segurança Pública/Mistério da Justiça), passou a condicionar a existência dos conselhos como requisito para a aprovação de recursos; e, a partir deste marco, a Secretaria Nacional de Segurança Pública passou a colocar a existência dos conselhos como requisito para a aprovação de recursos, estimulando, assim, a sua constituição, pois exatamente no momento

estratégico da distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), esta passou a condicionar tal repasse, vinculando-o à existência de tais conselhos.

Deste modo, justifica-se a escolha do objeto de estudo desta pesquisa relacionada aos conselhos comunitários de segurança pública – que vêm ganhando cada vez mais espaço no cenário nacional –, uma vez que estes são órgãos de mediação entre o povo e o Estado, que, atualmente, vem instituindo uma das principais e mais inovadoras formas de constituição de sujeitos democráticos na área das políticas públicas de segurança.

Posto isso, temos que a análise da sistemática dos conselhos de segurança pública – seja em âmbitos comunitários, locais, municipais ou estaduais – possibilita uma pertinente reflexão acerca da participação social a partir da análise desta instituição.

Ademais, a análise da estrutura dos conselhos segurança pública aliadas, sobretudo, com a problematização do seu desenvolvimento num contexto democrático, apontará os avanços qualitativo para a democracia por eles proporcionada.

É importante ressaltar ainda que, num país como o Brasil, ainda que fossem observadas semelhanças, cada estado e cada município dispõem de uma legislação diferente para a regulação deste mecanismo; não tendo sido a sistematização destes dados objeto da pesquisa.

Logo, nessa conjectura, é necessário um amadurecimento da gestão democrática a ser compartilhada entre o Estado e a sociedade; de forma que a análise da estrutura dos conselhos comunitários de segurança pública aliadas, sobretudo, com a problematização do seu desenvolvimento num contexto democrático, apontará os avanços qualitativos para a democracia por eles proporcionados.

## **2. ESBOÇO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CONTEXTO HISTÓRICO BRASILEIRO: EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL FRENTE AO AUTORITARISMO DO ESTADO**

Primordial demonstra ser a realização de uma análise sobre as experiências de participação social na área da segurança pública enveredando nos processos que a sociedade brasileira tem experimentado nesta direção e examinando como a população tem se preocupado com o acompanhamento das políticas públicas voltadas a este fim; de forma que tem crescido o número de autores que têm se dedicado a empreender estudos relacionados à participação social no mundo moderno com formas distintas de consolidação da democracia.

Seguindo essa diretriz, a realização de um estudo sobre experiências de participação social na área da segurança pública requer uma análise – ainda que breve – sobre o processo de formação histórico-cultural do Estado brasileiro, bem como seus desdobramentos no que tange à segurança e a violência, possibilitando a compreensão do estado da arte das instituições de participação social na seara da segurança pública presentes no país, e, em especial, os conselhos.

Para Jean Claude Chesnais (1995, p. 16-17) em uma análise ampla da realidade social brasileira, a justiça sempre foi considerada por amplos segmentos da sociedade como lenta, ineficaz e inacessível ao cidadão menos privilegiado, em razão de sua baixa efetividade, sendo rigorosa com os autores de crimes de baixa elaboração intelectual e ineficaz para atingir membros da elite privilegiada; juntando-se a suas críticas, a alegação do corporativismo elitista da Justiça brasileira que seria nepotista e insensível à questão social; acarretando a descrença dos cidadãos para a participação popular e o descompasso da população no que tange ao acompanhamento e à participação das políticas públicas nas suas mais diversas áreas de atuação.

Dessa forma, “Os estudos relacionados ao advento dos movimentos sociais no Brasil revelam, de uma maneira geral, que apenas os anos 70 e, mais significativamente, os anos 80, representaram o ressurgimento da sociedade civil frente ao autoritarismo do Estado” (GOHN, 2003, p. 16), intensificando-se a produção acadêmica acerca dos movimentos sociais apenas no início dos anos 80.

Acrescenta-se ainda que no processo de democratização brasileiro, alguns traços do Estado autoritário ainda demonstram-se resistentes às mudanças do Estado democrático de direito; de forma que poucas alterações foram implementadas em relação à sistemática penalizadora pós-ditadura, de forma que a reimplantação dos direitos sociais não tiveram efetiva participação popular, apesar de seu clamor por ela.

Assim, embora tenhamos consagrado um Estado democrático ainda engatinha-se na consolidação de institutos efetivamente participativos, e, no campo prático, ainda temos vários resquícios de um Estado autoritário, principalmente no que tange às questões relacionadas à segurança pública, como bem expõe Sérgio França Adorno:

No Brasil, a reconstrução da sociedade e do Estado democráticos, após 20 anos de regime autoritário, não foi suficientemente profunda para conter o arbítrio das agências responsáveis pelo controle da ordem pública. Não obstante os padrões emergentes de criminalidade urbana violenta, as políticas de segurança e justiça criminal, formuladas e implementadas pelos governos democráticos, não se diferenciam grosso modo daquelas adotadas pelo regime autoritário. A despeito de s

Avanços e conquistas nos últimos anos, traços do passado autoritário revelam-se resistentes às mudanças em direção ao Estado democrático de Direito. (ADORNO, 1996, p. 233)

Logo, cabe pontuar que em terras brasileiras, a ordem natural das coisas foi subvertida, de forma que os direitos sociais e políticos foram implementados de forma desconexa, uma vez que os direitos sociais começaram a ser implementados em período de supressão dos direitos políticos, tendo os direitos políticos sido reimplementados também de forma igualmente incoerente e passional.

José Murilo de Carvalho, em sua obra “Cidadania no Brasil”, muito bem expõe tal desconectividade entre direitos políticos e sociais no Brasil:

Uma das razões para nossas dificuldades pode ter a ver com a natureza do percurso que descrevemos. A cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil. Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. (CARVALHO, 2003, p. 219)

E prossegue o autor:

A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo. (CARVALHO, 2003, p. 220)

Logo, ao analisarmos a constituição dos direitos no Estado brasileiro, facilmente podemos aferir a ausência de tradição associativa e participativa no Brasil.

Tal fato expressa que, no Brasil, é bastante comum que os espaços de participação sejam induzidos e conclamados pelo Estado, constituindo ambientes “artificialmente” constituídos para expressarem as necessidades locais e vocalizarem as demandas dos cidadãos.

Importante ainda destacar a contribuição que a constituição cidadã de 88 teve como marco histórico no processo democrático brasileiro. Esta auxiliou sobremaneira as práticas participativas nas áreas de políticas públicas, sobretudo na saúde e começou a engatinhar no setor da segurança pública.

Traçando um cenário do quadro social que emoldurava o Estado brasileiro, temos:

analisando o cenário político brasileiro, é possível identificar um real processo de democratização a partir de alguns indicadores, como a promulgação da Constituição Federal de 1988, após o período de abertura política em 1985; o restabelecimento de vários procedimentos democráticos formais e o surgimento de novas forças políticas; e a primeira eleição direta para presidente em 1989, evento que não ocorria desde 1960. (CARVALHO, 2003, p. 24)

Entretanto, vale ressaltar – e não se deve perder de vista – que a democratização das instituições no Brasil não se traduziu, entretanto, em cidadania para todos.

Isso porque a democratização das instituições políticas não gerou, automaticamente, a democratização dos direitos para os cidadãos, assim como não contribuiu para a resolução dos problemas econômicos mais graves tais como o desemprego e a desigualdade social, e, tampouco dos problemas sociais; observando-se ainda, não obstante, um agravamento da ameaça aos direitos civis com reflexos na segurança individual e pública, mediante o crescimento das várias formas de violência e criminalidade no Brasil.

Tal fato demonstra que a transição da ditadura à democracia, de forma lenta e gradual, não garantiu a discussão da natureza e dos objetivos das instituições do Estado.

Embora a Constituição de 1988 seja chamada de “Constituição Cidadã”; para muitos, apesar de termos passado por um processo de redemocratização lento e gradual nas décadas de 70 e 80, o sentimento presente entre os cidadãos é de que a democracia continua um sonho não realizado e de que as instituições não funcionam de maneira adequada.

Isso porque, como explicita Luciane Patrício Braga de Moraes (2009, p.11) a cidadania prenunciada em nossa Constituição Cidadã é incompleta e desigualmente distribuída. Ademais, acrescenta-se:

A desigualdade social é refletida nas instituições e na distribuição desigual dos direitos. Tal cenário configura-se como uma democracia sem cidadania ou, como definido por alguns autores, de cidadania incompleta ou não consolidada, cujos objetos são cidadãos incompletos ou meio-cidadãos. (MORAES, 2009, p. 07)

Assim sendo, embora não seja o Brasil um país autoritário, tampouco podemos considerá-lo um país, de fato, democrático.

Roberto da Matta (1997, p. 55) em sua obra “A casa e a rua”, salienta que no contexto brasileiro ainda não se cristalizou uma cultura da democracia, não existindo na sociedade brasileira uma solidificação das condições sociais, históricas, ideológicas, políticas, econômicas e simbólicas que obviamente conduzem àquilo que nós entendemos ser a democracia moderna.

Logo, depreende-se que mesmo após o processo de redemocratização, a política de segurança pública brasileira continuou sendo imposta pelos governos visando o atendimento de situações imediatistas, prosseguindo desarticuladas as esferas de poder da efetiva participação da sociedade na definição e estruturação das ações.

Fábio Konder Comparato (2005, p.78) afirma que se tornou comum enxergar a população como uma espécie de “menor impúbere”, de forma a evitar que esta participe direta e efetivamente do processo democrático, pois o mesmo é recorrentemente identificado como incapaz de manifestar a sua vontade; criando-se uma cultura de que o povo deve ser “permanentemente tutelado por aqueles que elegeram”

Neste mesmo sentido, no Brasil:

o público acaba sendo concebido como algo distante, fazendo com que as pessoas prefiram procurar outros canais, que não os tradicionais, caso desejem ter respeitados os seus direitos. O Estado, sob tal ponto de vista, nunca foi percebido como sendo o fruto dos interesses da coletividade, mas sim como um ente sempre disposto a conceder favores aos seus apadrinhados políticos. (CZAJKOWSKI JÚNIOR, 2007, p.119)

Logo, no Brasil, é comum e recorrente confundir-se o que é “público” com o que pertence ao Estado, e não à toda sociedade, e sendo o público entendido como “estatal” ou “apropriado de maneira particularizada pelo Estado”, também passa a ser comum que a relação entre os indivíduos e a ‘coisa pública’ se configure como uma relação distanciada por parte da população como um todo.

Assim, acrescenta-se ainda que a existência de canais de comunicação são fundamentais para se estabelecer um diálogo com a população, embora estes não consigam, por si só, possibilitar a participação popular:

Além disso, o fato de haver um canal de participação para pensar coletivamente as questões públicas, não gera automaticamente participação, pois a matriz tuteladora do estado brasileiro, ainda patronal, demagógica e tutelar se faz presente na nossa cultura associativa. Mesmo admitindo a existência de espaços orgânicos, espontaneamente desenvolvidos a partir do engajamento dos cidadãos, o que se observa é que o Brasil não possui uma cultura de associativismo, fato que por si só já representa um entrave para a constituição de espaços onde a participação pode ser vivenciada e exercida. (MORAES, 2009, p. 14)

Os conselhos de políticas públicas são um passo significativo a avançar neste canais de comunicação que buscam estabelecer um maior elo de ligação com a sociedade civil brasileira para uma efetiva participação popular nos rumos da sociedade.

Nessa conjectura ainda é necessário um amadurecimento da gestão democrática a ser compartilhada entre o Estado e a sociedade:

É preciso reconhecer que temos avançado consideravelmente na direção do exercício de uma participação efetiva dos cidadãos e na constituição de espaços onde este fenômeno seja possível. No entanto, o que temos observado também é a necessidade de um amadurecimento contínuo, de modo que tanto os problemas como as soluções características de um processo democrático de gestão sejam divididos e compartilhados entre a população e os responsáveis pelo governo do Estado. (MORAES, 2009, p. 16)

Acrescenta-se que, no que tange ao campo da segurança pública, esta ainda encontra-se engatinhando em termos de participação popular. Neste setor, os processos alcançados com a Constituição de 1988 em seu artigo 144 – que assevera ser a segurança pública “dever do estado, direito e responsabilidade de todos” –; não chegou a incorporar a participação popular como requisito fundamental, sendo esta ainda considerada como algo meramente acessório.

Deste modo, pertinente faz-se pontuar o surgimento do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), como um dos primeiros passos para uma política nacional e democrática de segurança, uma vez que este possui como objetivo aperfeiçoar as ações dos órgãos de segurança pública; sendo voltada estrategicamente para o enfrentamento da violência no país, especialmente em áreas com elevados índices de criminalidade. Neste mesmo sentido, temos::

O Plano Nacional de Segurança Pública de 2000 é considerado a primeira política nacional e democrática de segurança focada no estímulo à inovação tecnológica; alude ao aperfeiçoamento do sistema de segurança pública através da integração de políticas de segurança, sociais e ações comunitárias, com a qual se pretende a definição de uma nova segurança pública e, sobretudo, uma novidade em democracia (LOPES, 2009, p. 29)

Em seguida, o Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, criado pelo governo federal para diminuir os indicadores de criminalidade nas regiões metropolitanas mais violentas do Brasil – apresenta uma forma e um olhar multidisciplinar em relação à questão da segurança pública.

Através dele, pela primeira vez após a promulgação da atual Constituição Cidadã, surge a perspectiva de democratização da política de segurança pública, com efetiva possibilidade de exercício da cidadania por parte da sociedade nesse processo.

Seguramente, trata-se de uma mudança complexa no paradigma da segurança, entretanto necessária ao fortalecimento da democracia, pois, “[...] na perspectiva de Segurança Cidadã, o foco é o cidadão e, nesse sentido, a violência é percebida como os

fatores que ameaçam o gozo pleno de sua cidadania” (FREIRE, 2009, p. 107), o que pode ser apontado pela própria comunidade atingida por tais males, uma vez que abre-se espaço para a participação popular.

Assim, os conselhos de segurança pública destinam-se a transformar essa realidade e aliar a participação popular nos rumos das decisões a serem tomadas no campo da segurança pública, de forma que estas passem a atender as reais expectativas da população e atue de forma integrada com a realidade da população atendendo aos anseios sociais vigente.

Para isso, foi desenvolvida em 2008 uma pesquisa que traçasse o perfil dos Conselhos de Segurança Pública brasileiros, seus avanços na realidade social vigente e os desafios que ainda precisam ser enfrentados para alcançar a efetiva participação popular nessa área de atuação. Assim, temos:

A Pesquisa Nacional dos Conselhos de Segurança Pública teve como objetivo mapear a realidade dos conselhos de segurança pública (comunitários, locais, municipais ou estaduais) do país, trazer elementos mais qualificados para pensar a sua realidade, perfil e atuação, além de apresentar uma primeira reflexão sobre a questão da participação social a partir da análise desta instituição. (MORAES, 2009, p. 07)

Pontua-se também que para traçar este perfil dos Conselhos de Segurança Pública brasileiros, o Ministério da Justiça encabeçou a elaboração e aplicação de um questionário<sup>2</sup>, no final de 2008, contatando os mais diversos interlocutores governamentais e não governamentais para identificar tais instituições, seus presidentes ou representantes, e assim garantir a resposta aos questionários<sup>3</sup>.

Através desta pesquisa, foram obtidas 545 (quinhentos e quarenta e cinco) formulários, nos quais, vale destacar que foram respondidos diretamente por seus presidentes

---

<sup>2</sup> Conforme trouxe a pesquisa do Ministério da Justiça (MORAES, 2009, p. 07), dentre os principais órgãos que favoreceram a identificação e a mobilização dos representantes dos conselhos, é possível destacar: 1) Secretarias Estaduais de Segurança Pública ou afins; 2) Secretarias Municipais de Segurança ou Ordem Pública ou afins; 3) Coordenadorias dos Conselhos de Segurança Pública (normalmente vinculadas às Secretarias Estaduais de Segurança Pública ou a Programas de Policiamento Comunitário de algumas polícias militares brasileiras); 4) Federações Estaduais de Conselhos de Segurança Pública; 5) Rede de Polícia Comunitária da SENASP/MJ; 6) Frente Nacional dos Prefeitos; 7) Fórum Brasileiro de Segurança Pública; 8) Rede Brasileira de Policiais e Sociedade Civil; 9) Rede de Gestores dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIM) do PRONASCI; e 10) Rede de Gestores dos Gabinetes de Gestão Integrada Estadual

<sup>3</sup> Pertinente acrescentar-se ainda que “Além dos órgãos anteriormente destacados, o questionário da pesquisa também ficou disponível em portais de internet tais como 1) Portal Segurança Cidadã ([www.segurancacidada.org.br](http://www.segurancacidada.org.br)); 2) Portal Comunidade Segura ([www.comunidadesegura.org](http://www.comunidadesegura.org)); 3) Portal do Fórum Brasileiro de Segurança Pública ([www.forumseguranca.org.br](http://www.forumseguranca.org.br)); 4) Portal da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP/MJ) ([www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)).” (MORAES, 2009 p. 07-08)

ou principais representantes, de modo que se pudesse obter as informações mais precisas<sup>4</sup> e confiáveis possível sobre a natureza dos conselhos de segurança pública espalhados pelo país.

Passemos a analisar o contexto em que se inserem tais Conselhos Comunitários de Segurança Pública brasileiros, seus avanços e desafios.

### **3. CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA PÚBLICA: ESTRUTURA E SISTEMÁTICA DE OPERAÇÃO**

Inicialmente cabe destacar novamente que os conselhos de segurança pública destinam-se a transformar a realidade da tomada de decisões políticas aliando a participação popular nos rumos das decisões a serem tomadas no campo da segurança pública, de forma que estas passem a atender as reais expectativas da população e atue de forma integrada com a realidade da população atendendo aos anseios sociais vigente.

Conforme expõe Valter Foletto Santin (2005, p. 209) “A criminalidade não é estática, fato que pressupõe a necessidade de dinamismo na fixação e alteração da política de segurança pública e no seu plano de ação, para a efetiva prestação de serviço de prevenção e combate das práticas delituosas”; o que demonstra a necessidade da adoção de medidas engajadas com a realidade social comunitária no tempo-espço para o tratamento da problemática a ser enfrentada; e nada melhor do que dar voz a própria comunidade para que esta aponte os males que a aflige.

Assim, importante demonstra ser a aproximação entre as instituições estatais e a própria sociedade para a qual se presta o serviço da primeira.

Mesmo considerando os esforços de aproximação entre a sociedade e a polícia, durante muitos anos considerou-se que a questão da segurança era um assunto restrito às polícias, distanciado da população, uma vez que tal proximidade era compreendida como sinônimo de promiscuidade ou de ‘contaminação’ das instituições policiais. (MORAES, 2009, p. 16)

Contudo, a existência de canais de comunicação são fundamentais para se estabelecer um diálogo com a população, embora não consigam, por si só, possibilitar a participação popular: Ademais, não só é importante tal proximidade como esta propiciará

---

<sup>4</sup> Acrescenta-se também que, além dos formulários preenchidos, foram colhidas outras informações relevantes para a pesquisa, como documentos que registravam o funcionamento dos conselhos: suas atas, relatórios de gestão, legislações pertinentes, documentos didáticos elaborados pelos mesmos, enfim, um conjunto de informações que também ajudaram a compor o banco de informações sobre o perfil dos Conselhos de Segurança pública brasileiros.

também maior operacionalidade e eficiência na resolução dos conflitos sociais a serem enfrentados.

Tanto deve ser assim que chegam a aparecer irônica as formas de participação popular na estrutura da segurança pública, trazidas por Renato Simões, sem essa aproximação. Vejamos:

Assim, as classes populares e a sociedade civil, em particular os movimentos sociais organizados, na atual estrutura de segurança pública, à exceção das experiências inovadoras, “participam” da política de segurança em três condições básicas: 1) na condição de suspeitos, e posteriormente réus em processos criminais; 2) na condição de informantes, de colaboradores da polícia para levar uma denúncia, para dar informações sobre outros suspeitos e potencialmente réus; ou 3) como contribuintes para sanar a precariedade material que as polícias enfrentam, para arrecadar recursos junto à comunidade para doações. Estes são os três grandes modelos de “participação popular” na atual estrutura de segurança pública. (SIMÕES, 2009, p. 45).

Entretanto, já se podem vislumbrar tempos de mudanças paradigmáticas no regime de segurança pública, influenciado também pelas diretrizes da Polícia Comunitária, visando uma maior participação popular e a democratização desse segmento; de forma que já se perceber facilmente a estreita correlação existente entre tais programas de policiamento comunitário e os conselhos comunitários de segurança pública, que buscam estabelecer um diálogo entre instituições formais aliadas à participação popular.

Tais programas de policiamento comunitário são uma nova tendência que busca aumentar o número de atores envolvido na pacificação social e na resolução de conflitos, através da ampliação das oportunidades para se discutirem e identificarem as origens dos problemas, visando também “propor metas e estratégias mais eficazes e menos custosas para solucioná-los, pressionar o poder público para a mobilização dos recursos necessários e supervisionar os resultados das ações realizadas.” (NEV/USP, 2009, p. 17).

Como filosofia que encabeça tal mudança paradigmática, temos:

A filosofia de policiamento comunitário parte da premissa de que a identificação e a solução dos problemas relacionados à violência numa dada localidade devem ser compartilhadas com a população. Sua implementação, portanto, requer uma mudança do paradigma secularmente adotado pelas polícias militares, que valoriza o enfrentamento no lugar da prevenção e da ‘produção policial’, traduzida em prisões e apreensões, no lugar da mediação de conflitos e da adoção de formas adequadas de resolução dos problemas. É importante refletir também de que forma a participação popular está sendo interpretada e vivenciada nos conselhos de segurança sob a ótica dos policiais, num contexto onde, como ressaltado acima, o discurso e a ideologia ainda vigente sobre o trabalho policial valoriza mais “pessoas presas” e “coisas apreendidas”, em detrimento do diagnóstico e da resolução adequada dos problemas cotidianos que geram insegurança, em conjunto com a população. (MORAES, 2009, p.20)

Assim, no policiamento comunitário as questões de segurança são tratadas junto com a população tanto na definição de quais devem ser as prioridades da polícia, como as estratégias de policiamento e intervenções do poder público elas querem ver implementadas, passando a opinar sobre tais assuntos, no que lhes dizem respeito na sua realidade comunitária.

Trojanowicz e Bucqueroux (1994, p. 127-128) definem policiamento comunitário como uma filosofia e estratégia organizacional que – baseando-se na premissa de que a população deve trabalhar em conjunto com a polícia –, permite que sejam firmadas as parcerias necessárias para a construção de uma política de segurança pública democrática.

Desse modo, tal engajamento da polícia comunitária nada mais seria do que uma filosofia de policiamento adaptada às exigências do público a que está atendendo, o que propicia espaço adequado para maior participação popular e a democratização de espaços no campo da segurança pública para a consolidação de institutos tais como os conselhos comunitários de segurança pública.

Nessa conjuntura, é possível reconhecer transformações no atual cenário, bem como a sinalização de um conjunto de instituições, sobretudo policiais, no sentido de construírem uma relação diferenciada com a população – protagonizada pela filosofia do policiamento comunitário –, que influi sobremaneira na sistemática e na dinâmica dos conselhos de segurança pública brasileiros.

Destaca-se ainda ser possível identificar que foi a partir do ano de 2002 – com a criação do PRONASCI/MJ (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania/Ministério da Justiça) – que passou a ocorrer um incremento no advento deste tipo de instituição no Brasil; valendo pontuar a importância da constituição de espaços democráticos de participação social sob a forma de conselhos comunitários. Sobre o assunto, pertinente faz-se pontuar:

Vale enfatizar que este ano coincide com o lançamento de Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro governo Lula, que aponta em seu documento a importância da constituição de espaços democráticos de participação social sob a forma de conselhos comunitários. É importante lembrar também que a própria SENASP/MJ, no momento de distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), coloca a existência dos conselhos como requisito para a aprovação de recursos, estimulando, de alguma forma, sua constituição. (MORAES, 2009, p. 34)

Assim, foi a partir daí que a própria SENASP/MJ (Secretaria Nacional de Segurança Pública/Mistério da Justiça), passou a colocar a existência dos conselhos como requisito para a aprovação de recursos, estimulando, de alguma forma, sua constituição, exatamente no momento da distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).

Em sua sistemática de atuação, os conselhos gestores são uma forma de exercício da “cidadania ativa”, sendo que os Conselhos de Segurança Pública são órgãos de mediação entre o povo e o Estado, constituindo, atualmente, uma das principais e mais inovadoras formas de constituição de sujeitos democráticos na área das políticas públicas.

Fundamentalmente cabe destacar que os conselhos gestores de políticas públicas é que originaram os Conselhos Comunitários de Segurança. Dessa forma, tal enfoque, nas palavras de Ana Paula Mendes de Miranda (2007, p. 426-427), delimita que os conselhos comunitários de segurança são peças essenciais no processo de democratização das políticas públicas sociais voltadas à segurança pública; funcionando como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos, constituindo uma forma eficiente de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado:

Conselhos Comunitários de Segurança como uma variação de conselhos gestores de políticas públicas, peças essenciais no processo de democratização, universalização e descentralização das políticas sociais. Geralmente, são ligados às políticas públicas estruturadas em sistemas nacionais. Embora nem sempre tenham caráter obrigatório, funcionam como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos e como forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado. (MIRANDA, 2007, p. 427)

Ademais, a análise da estrutura dos conselhos de segurança pública aliadas, sobretudo, com a problematização do seu desenvolvimento num contexto democrático, apontará os avanços qualitativos para a democracia por eles proporcionados.

Interessante também ressaltarmos que um dos papéis fundamentais do conselho de segurança pública não está exatamente relacionado somente à sua contribuição na construção ou no monitoramento das políticas públicas de segurança, mas sim intimamente relacionado à melhoria da imagem pública da polícia; uma vez que se destaca como um dos objetivos dos conselhos “aproximar as instituições policiais da comunidade, restaurando suas imagens, restituindo-lhes credibilidade e transmitindo mais confiança e sentimento de segurança à população”.

Almejando uma conceituação sistemática, temos que seria possível definir tais conselhos, nas palavras de José Murilo de Carvalho, como:

espaços de interface entre o Estado e a sociedade. São pontes entre a população e o governo ,assumindo a co-gestão das políticas públicas. O poder é partilhado entre os representantes do governo e da sociedade, e todos assumem a tarefa de propor, negociar, decidir, implementar e fiscalizar a realização do interesse público. (CARVALHO, 2003, p.79)

Assim sendo, o próprio advento dos conselhos de segurança pública demonstra ser um importantíssimo passo para uma efetiva democratização das políticas públicas direcionadas a essa área.

Destaca-se ainda que a constituição dos Conselhos de Segurança Pública não resultou necessariamente numa proposta política para a sua consolidação. Isso porque a existência de um projeto que consubstancie a política do conselho inclui vários outras engrenagens – tais como a composição de uma equipe técnica capacitada que esteja envolvida com este mecanismo; a existência de recursos (materiais e imateriais) para implementação dos projetos; bem como a manutenção de uma postura de comprometimento político com o andamento das políticas desenvolvidas pelo conselho.

Em relação à sua composição, a pesquisa revela que os conselhos são integrados, na sua maioria, por representantes da Polícia Militar, Polícia Civil, associações de moradores, lojistas, vereadores, organizações não governamentais, entidades religiosas, OAB, representantes do Poder Judiciário, Ministério Público, governo estadual, além dos próprios representantes do poder municipal; enfim, pelos mais diversos atores sociais buscando a representatividade de setores da sociedade que precisam ter voz e serem ouvidos.

Já sobre as atribuições dos conselhos temos que “84,9% relataram que tem como atribuição diagnosticar problemas vinculados à criminalidade violenta e 71,7% informaram ter como atribuição realizar o planejamento e a elaboração de programas educacionais”. (MORAES, 2009, p.23)

E, sobre a caracterização dos conselhos municipais de segurança pública segundo as suas funções, a pesquisa atribuiu quatro características para definir o seu caráter, podendo este ser a) Consultivo – quando os integrantes têm apenas o papel de estudar e indicar ações ou políticas; b) Deliberativo – quando tem o poder de definir sobre a implantação de políticas ou administração de recursos; c) Normativo – se estabelecer normas e diretrizes para tais; e d) Fiscalizador – se propuser a fiscalizar a implementação e funcionamento de políticas ou administração de recursos.

Vale destacar que o caráter consultivo é o predominante nos conselhos dos municípios brasileiros.

Por fim, acerca da sistemática de funcionamento das reuniões dos conselhos de segurança pública, temos que:

Segundo os estudos já desenvolvidos, é comum que a reunião se configure ora numa espécie de ‘muro de lamentações’ sobre a oferta e a qualidade dos serviços públicos, ora num espaço de reivindicação particularizada de determinadas demandas de ordem privada. (MORAES, 2009, p. 42)

Trazidos tais dados levantados na pesquisa do Mistério da Justiça (e sistematizados, em 2009, por Luciane Patrício Braga de Moraes) como premissas fundamentais para a compreensão da estrutura e da sistemática de atuação dos conselhos de segurança pública; passa-se a busca do dimensionamento da magnitude dos conselhos de segurança pública no contexto brasileiro, almejando, dessa forma, problematizar e refletir sobre seu perfil, sua estrutura e sua atuação.

#### **4. REPERCUSSÃO E DIMENSIONAMENTO DA MAGNITUDE DOS CONSELHOS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO CONTEXTO BRASILEIRO**

Interessante dado a somar, refere-se à nomenclatura adotada pelas coordenações/coordenadorias dos conselhos, ora em análise. Ao buscarmos informações sobre eles nos mais diversos cantos do Brasil, percebemos a diversificação dos nomes que lhes são dados.

Entretanto, embora se diferenciem na nomenclatura, e, inexista consenso mesmo no nome institucional de cada conselho – conselhos de segurança, conselhos interativos, conselhos da comunidade, conselhos de defesa social, entre outros –, em geral, trata-se de instituições de natureza e atuação análoga que estão sendo aqui nominados de “conselhos comunitários de segurança pública”, que melhor abrange a dinâmica dos reflexos do paradigma da democratização na segurança pública brasileira, através da participação popular nestes conselhos.

Ademais, no que tange à magnitude dos conselhos comunitários de segurança pública, estes pretendem como fim último que as questões de segurança sejam tratadas junto com a população tanto na definição de quais devem ser as prioridades da polícia, como nas

estratégias de policiamento e intervenções do poder público que elas querem ver implementadas, passando a opinar ativamente sobre tais primazias.

A perspectiva de Segurança Cidadã defende uma abordagem multidisciplinar para fazer frente à natureza multicausal da violência, na qual políticas públicas multissetoriais são implementadas de forma integrada, com foco na prevenção à violência. Nesse sentido, uma política pública de Segurança Cidadã deve contar não apenas com a atuação das forças policiais, sendo reservado também um espaço importante para as diversas políticas setoriais, como educação, saúde, esporte, cultura, etc. (FREIRE, 2009, p. 107).

Busca-se assim, o aumento do número de atores envolvido na pacificação social e na resolução de conflitos, através da ampliação das oportunidades para se discutirem e identificarem as origens dos problemas; partindo da premissa de que a identificação e a solução dos problemas relacionados à violência numa dada localidade devem ser compartilhadas com a população e que a sua implementação, portanto, requer uma mudança do paradigma adotado passando a ocorrer o diálogo entre as instituições formais de controle da violência e a sociedade.

Assim, esse novo modelo integrado que congrega matizes do policiamento comunitário através de mecanismos complementares de gestão da segurança pública – por meio destes conselhos –, pode trazer benefícios substanciais tanto para a comunidade como para instituições estatais formais, como a polícia.

Entre os principais benefícios para a comunidade Júlio César Araujo Peres (2004, p. 33) aponta a redução do medo do crime; o mútuo respeito e confiança; a possibilidade de indicação das necessidades e prioridades da comunidade à polícia; o envolvimento na solução dos próprios problemas; a redução das tensões com a polícia; maior movimento das forças do bairro.

Neste mesmo sentido, Baylei e Skolnick (2006, p.93) ainda acrescentam a prevenção do crime, maior atenção e responsabilização da autoridade policial para com os membros da comunidade e o encorajamento de esforços para recrutar cidadãos para o “trabalho policial” preventivo, que passa a ser dividido com a própria comunidade.

Deste modo, reafirma-se que são atribuições dos conselhos de segurança pública auxiliar no planejamento das ações integradas de segurança pública, ajudando na definição de prioridades; servir de canal de diálogo entre a comunidade e as instituições de segurança pública; propor estudos e pesquisas sobre a violência e a dinâmica da criminalidade local; promover eventos comunitários, bem como debates, seminários, congressos, fóruns, palestras e capacitações aos membros do conselho e à comunidade, dentre outras.

Passa-se assim a trazer as atribuições dos Conselhos de Segurança Pública, sistematicamente elencadas conjuntamente com os percentuais de sua ocorrência nos conselhos que fizeram parte do pesquisa do Ministério da Justiça.

Sobre as atribuições dos conselhos previstas em lei, os maiores percentuais relacionam-se a atividades de: servir de canal de diálogo entre a comunidade e as instituições de segurança pública (89,7%), a promoção de debates, seminários, congressos, fóruns, palestras e capacitações aos membros do conselho e da comunidade (76,7%) e a auxiliar no planejamento das ações integradas de segurança pública, ajudando na definição de prioridades (76%), o que evidencia certo caráter deliberativo de seu trabalho. (MORAES, 2009, p. 36)

E sobre tais dados, acrescenta-se, ainda:

Atividades como receber e encaminhar às autoridades competentes petições, representações, denúncias ou queixas somam 75% e promover eventos comunitários somam 72,1%. É importante lembrar, no entanto, que esta pergunta solicitava que os responsáveis respondessem sobre as atribuições previstas em lei, não se traduzindo necessariamente nas atribuições de fato desempenhadas no dia a dia de suas atividades, dado que, como mencionado anteriormente, pode ser investigado através da análise das atas das reuniões e/ou do acompanhamento sistemático das reuniões dos conselhos. (MORAES, 2009, p. 36)

Ressalta-se também ser comum identificar, nos Estados do Brasil, instâncias do governo do Estado responsáveis pela coordenação dos conselhos de segurança pública. Tais coordenações ora estão vinculadas às Secretarias Estaduais de Segurança Pública, ora estão associadas aos programas de policiamento comunitário das Polícias Militares.

Segundo pesquisa do Ministério da Justiça – descrita por Luciane Patrício Braga de Moraes –, da qual se extraiu a maioria dos dados trazidos neste trabalho, podemos verificar a atuação regulatória das coordenadorias, que orientam normativamente os conselhos. Vejamos:

Também foi possível constatar, sobretudo através de informações disponíveis na internet, uma atuação administrativa e regulatória frente aos conselhos de segurança de uma forma bem contundente por parte de tais coordenações (também chamadas coordenadorias). Assim, faz parte do seu papel orientar normativamente os conselhos (sugerindo ou definindo seus regulamentos, regimentos, estatutos, modelos de atas), atuar na qualificação dos seus membros (elaborando materiais didáticos como cartilhas, apostilas e manuais orientadores) e fazer a sua regulação e gerenciamento (muitos conselhos, para serem reconhecidos como institucionais devem ser homologados ou cadastrados por tais coordenações). (MORAES, 2009, p. 29)

Adiciona-se a esse quadro a inexistência, até o presente momento, de uma sistematização mais contundente acerca da existência de uma organização central em relação aos conselhos de segurança pública, diversamente do que ocorre, por exemplo, com as

políticas públicas comunitárias voltadas à saúde, que já encontram-se em um nível organizacional bem mais avançado. Neste sentido:

Ao contrário da política já adotada por alguns Conselhos Nacionais junto às instâncias análogas no nível local, em especial do Conselho Nacional de Saúde, que mantém uma base de dados sistematicamente atualizada (e *online*) que pode ser alimentada pelos conselhos locais, além de ser sua atribuição a definição dos parâmetros de atuação dos conselhos em nível nacional, no caso da segurança pública essa é uma realidade ainda a ser construída. (MORAES, 2009, p. 29)

Destaca-se ainda que, entre os Conselhos de Segurança que responderam à pesquisa do Ministério da Justiça utilizada como base norteadora deste estudo, “foi possível identificar que, em relação ao tipo, a esmagadora maioria (82%) é identificada como conselhos comunitários de segurança”. (MORAES, 2009, p. 30).

Interessante ressaltar que, mesmo os conselhos sendo denominados de “comunitário” em sua nomenclatura, é muito comum que os mesmos representem conselhos criados por força ou iniciativa dos Estados, e não por iniciativa de alguma associação da sociedade civil.

E acrescenta-se:

Vale destacar também uma boa representatividade dos conselhos estaduais de segurança, uma vez que 10 dos 27 estados responderam à pesquisa afirmando que são possuidores de conselhos estaduais, que na maior parte das vezes são executivos e deliberativos, no lugar do caráter (em tese) consultivo dos conselhos comunitários de segurança. (MORAES, 2009, p.30)

Na pesquisa realizada, ainda foi alvo de indagação que o tipo de atuação (se deliberativo, consultivo ou ambos) que os mesmos vinham desempenhando no conjunto de suas atividades e “O universo pesquisado permitiu identificar que a maior parte (59,6%) dos conselhos são, ao mesmo tempo, deliberativos e consultivos, afirmando estes serem responsáveis por, além da proposição de ações na área da segurança pública, a sua execução” (MORAES 2009, p. 30).

Entretanto, os dados coletados pelo Ministério da Justiça não foram capazes de revelar, contudo, a maneira pela qual os conselhos e seus participantes exercitam tal caráter deliberativo, persistindo a ideologia ainda dominante de que a maior parte dos problemas relacionados à segurança pública continuam a ser de responsabilidade única da polícia.

Com relação à abrangência dos conselhos de segurança pública que participaram da pesquisa do Ministério da Justiça, temos que “Do conjunto dos 545 conselhos pesquisados, 60,9% afirmaram ter abrangência municipal e 33,4% afirmaram que sua abrangência seria local, setorial ou de bairro.” (MORAES, 2009, p. 31).

Deste dado podemos extrair a existência de um volume considerável de conselhos locais, cuja abrangência é, inclusive, mais restrita que a municipal, o que propicia um recorte ainda mais específico dos problemas atinentes à realidade socioeconômico e cultural de cada localidade; facilitando sobremaneira a identificação e a resolução dos problemas numa dada comunidade.

Com relação à manutenção dos conselhos e da forma como estes sustentam as suas atividades, é possível extrair que a maioria deles possui como instituição mantenedora associações da sociedade civil. Entretanto, o próprio Estado continua a fazer frente em cerca de quase 45% das instituições, segundo dados da pesquisa do Ministério da Justiça. Vejamos:

De qualquer forma, se somarmos ‘governo estadual’, ‘órgão de segurança pública’, ‘instituição policial’ e ‘governo municipal’, teremos o volume de 243 casos, o que corresponde a 44,5% de conselhos cuja manutenção e/ou coordenação é de responsabilidade do Estado, dado que pode indicar muito sobre a atuação deste espaço de participação popular. (MORAES, 2009, p.32)

Isso reafirma a ausência de tradição associativa e participativa da população, valendo destacar novamente que, na realidade social brasileira, desde os primórdios, é bastante comum que os espaços de participação sejam induzidos pelo próprio Estado e “artificialmente” constituídos.

Sobre tais espaços constituídos como “ambientes artificiais” vale trazer a ressalva de Zygmunt Bauman que alerta para a impessoalidade que tais espaços trazem em si, dificultando o diálogo consensual para a composição dos conflitos, o que demonstra ser, muitas vezes, um dos maiores entraves para a participação popular nas políticas públicas:

Num ambiente artificialmente concebido, calculado para garantir o anonimato e a especialização funcional do espaço, os habitantes da cidade enfrentaram um problema de identidade quase insolúvel. A monotonia impessoal e a pureza clínica do espaço artificialmente construído despojaram-nos da oportunidade de negociar significados e, assim, do *know-how* necessário para chegar a um acordo com esse problema e resolvê-lo. (BAUMAN, 1999, p. 53)

Assim, tal ausência de tradição participativa dos brasileiros – que, quando possuem espaço para tal, estes são concedidos pelo próprio Estado e não reivindicados e conquistados pela população –, demonstra a deficiência da participação popular na escolha das políticas públicas a serem eleitas para a consolidação de uma gestão democrática, que, dessa forma, ainda é bastante rudimentar no Brasil em quase todos os setores e não só nas políticas de segurança pública; embora tal pesquisa demonstre o início de uma caminhada nesse sentido através da prática de novos paradigmas democráticos, tal qual os conselhos comunitários.

Ademais, ainda foi alvo de indagação na pesquisa do Ministério da Justiça, se os conselhos de segurança possuíam secretaria executiva, coordenação ou um órgão responsável que desenvolva esse trabalho; da qual se obteve a informação de que “Se considerarmos o conjunto de respostas válidas, é possível afirmar que 64,1% dos conselhos possuem uma estrutura (ainda que mínima) de gestão.” (MORAES, 2009, p.33)

Acrescenta-se a essa informação o fato de tais estruturas mínimas poderem estar – e na maioria das vezes estão – atreladas às próprias secretarias estaduais de segurança pública e aos programas da Polícia Militar de policiamento comunitário, reafirmando-se, assim, os espaços para participação popular concedidos pela própria estrutura estatal, e não de fato conquistados pela sociedade civil brasileira. Assim, temos:

é possível que tal estrutura esteja em diálogo com as coordenações ou coordenadorias presentes ou nas secretarias estaduais de segurança pública, ou nos programas de policiamento comunitário das Polícias Militares. Vale considerar também que a secretaria executiva do conselho de segurança pública pode estar vinculada às associações de moradores já existentes e cujo papel tem sido fazer o diálogo entre a comunidade e os órgãos governamentais. (MORAES, 2009, p.33)

E, com isso, novamente traz-se a tona o fato de que do protagonismo do Estado brasileiro está presente inclusive na organização dos espaços direcionados à participação social da coletividade mediante a ausência de memória associativa e participativa da população.

Por todo exposto, é que toda a compilação de dados trazidas em relação aos conselhos comunitários de segurança pública no Brasil – sob a ótica da participação popular e buscando reflexos de um novo paradigma da democratização na segurança pública brasileira –, também alinham-se às conclusões de Fernando de Brito Alves (2013, p. 118-119) ao tratar da construção histórico discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental, na busca de uma teoria da democracia adequada aos países de modernidade tardia.

Isso porque, muito bem se encaixa, nesse diapasão, a afirmação de que “na periferia do sistema, as questões predominantes ainda estão associadas ao pleno exercício de direitos civis e sociais, que devem ser construídas a partir do modo de vida daqueles que são os destinatários principais desses direitos na contemporaneidade” (ALVES, 2013, p. 119), e tal sistemática reflete-se nos novos paradigmas para a democratização da segurança pública através dos conselhos comunitários de segurança pública, pois em um país de democracia

incipiente como o Brasil, é fundamental a abertura de espaços para a participação popular para que os principais destinatários dessas políticas possam participar da sua elaboração.

É a partir das necessidades, das carências, e das peculiaridades intrínsecas de cada comunidade que devem partir o planejamento das políticas de segurança pública a serem implementadas para atender às demandas pleiteadas.

Alinhados a essas demandas, os conselhos comunitários de segurança pública destinam-se exatamente, em última estância, a transformar a realidade da tomada de decisões políticas aliando a participação popular nos rumos das decisões a serem tomadas no campo da segurança pública, de forma que estas passem a atender as reais expectativas da população e atue de forma integrada com a realidade da população atendendo aos anseios sociais vigente.

## **5. CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS**

Mediante todo o exposto, fica evidenciado a ausência de memória associativa e participativa da população brasileira que historicamente, de uma forma geral, não atuou ativamente, nem tampouco protagonizou o deslinde das decisões de impacto nos rumos da nação. Dessa forma, embora formalmente desfrutemos de uma democracia, materialmente esta ainda é incompleta, o que reflete na passividade da população em participar nos rumos da eleição de políticas públicas adequadas que sejam aptas a tratar dos problemas atinentes à suas próprias realidades sociais fáticas; e, no campo da segurança pública, demonstra ser essencial a participação popular para a identificação e a resolução dos problemas que afligem e atingem o seio de dada comunidade.

Conclui-se assim que a ordem de constituição dos direitos no Estado brasileiro teve impacto direto na nossa ausência de tradição associativa e participativa uma vez que no Brasil, é bastante comum que os espaços de participação – com algumas exceções – sejam induzidos pelo próprio Estado, constituindo ambientes “artificialmente” construídos para se expressarem as necessidades locais e vocalizarem as demandas dos cidadãos, sem sua efetiva participação.

Exemplo disso é que, mesmo os conselhos sendo denominados de “comunitário” em sua nomenclatura, é muito comum que os mesmos sejam instituídos por força ou mesmo por empreendimento dos Estados, e não por iniciativa de alguma associação da sociedade civil. Tal fato pode ser aferido quando verificamos que importantíssimo passo nessa direção somente foi dado a partir do ano de 2002, com a criação do PRONASCI (Programa Nacional

de Segurança Pública com Cidadania), que teve grande importância da constituição de espaços democráticos de participação social sob a forma de um incremento no advento dos conselhos de segurança pública no Brasil uma vez que, para que isso ocorresse, a Secretaria Nacional de Segurança Pública passou a colocar a existência dos conselhos como requisito para a aprovação de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), condicionando a sua distribuição à implantação de tais conselhos.

Somente após esse fato, a difusão e o funcionamento dos Conselhos de Segurança Pública com a representatividade de líderes locais que se dispõem a participar de suas reuniões, passaram a ser uma realidade nos mais diversos cantos do país.

Depreende-se assim que, mesmo após o processo histórico de redemocratização, a política de segurança pública brasileira continuou sendo imposta pelos governos visando o atendimento de situações imediatistas; prosseguindo desarticuladas as esferas de poder da efetiva participação da sociedade na definição e estruturação de suas ações até o advento de tais conselhos.

Não obstante a existência de canais de comunicação instituídos pelos conselhos comunitários de segurança pública seja fundamental para se estabelecer um diálogo com a população, estes não conseguem, por si só, possibilitarem a participação popular. Nesse sentido, tal aproximação é importantíssima e propiciará maior operacionalidade e eficiência na resolução dos conflitos sociais a serem enfrentados no campo da segurança pública, sem descarmos do fato de que ainda é necessário um amadurecimento contínuo, para que tanto os problemas como as soluções características de um processo democrático de gestão sejam divididos e compartilhados entre a população e os responsáveis pelo governo do Estado, também no setor da segurança pública brasileira.

Deve-se reconhecer, portanto, que os conselhos comunitários de segurança são um avanço significativo na instituição destes canais de comunicação que buscam estabelecer um maior elo de ligação com a sociedade civil brasileira para uma efetiva participação popular nos rumos das políticas públicas de segurança.

Destarte, essa conjuntura permite aferir transformações positivas e significativas no atual cenário, bem como a sinalização de um conjunto de instituições no campo das políticas de segurança pública – sobretudo as instituições policiais –, que passaram a construir uma relação diferenciada com a população protagonizado pela filosofia do policiamento comunitário, que influem sobremaneira na sistemática e na dinâmica da democratização da segurança pública nacional através dos conselhos de segurança pública brasileiros.

Assim, os conselhos de segurança pública destinam-se a transformar a realidade da tomada de decisões políticas aliando a participação popular nos rumos das decisões a serem tomadas no campo da segurança pública, de forma que estas passem a atender as reais expectativas da população e atue de forma integrada com a realidade da população atendendo aos anseios sociais vigente.

Em contrapartida às ingerências do Estado que continuam a ser predominantes frente a participação popular no setor da segurança pública – e assim não poderia deixar de ser –, é inegável que os conselhos de segurança pública vêm ganhando cada vez mais espaço como órgãos de mediação entre o povo e o Estado, e, atualmente, constituem uma das principais e mais inovadoras formas de constituição de sujeitos democráticos na área das políticas públicas de segurança.

Ademais, o sistema político surgido na modernidade, e que predomina nos governos contemporâneos, demonstra que o papel das organizações políticas, e primordialmente o do Estado, tem sido constantemente reestruturado para atender ao movimento dinâmico da sociedade. Assim, há de se reconhecer que, apesar dos limites e desafios próprios da complexidade relativa à questão, os conselhos comunitários de segurança pública demonstram a instituição de avanços significativos na democratização da política de segurança, por meio de uma maior participação da sociedade nas discussões e na implementação das ações nessa área.

Por sua vez, os conselhos comunitários de segurança, embora nem sempre sejam de funcionamento obrigatório, hoje já podem ser considerados fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos, como forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado.

Com o Plano Nacional de Segurança Pública a definição da política de segurança pública passou a ser tida como uma política de Estado, e não mais somente de governo, demonstrando que a participação da sociedade é essencial no processo político de formulação da política. Portanto, pode-se considerar que os avanços teóricos na constituição da política são inegáveis com a formação dos Conseg's, bastando aguardar os seus resultados práticos que já começam a advir de tais práticas, onde os conselhos comunitários de segurança pública, de fato são atuantes.

Acrescenta-se ainda que, embora prevaleçam as nuances deliberativa e consultiva nos conselhos de segurança pública evidencia-se a necessidade de uma postura ativa de seus membros, através da qual os conselhos e seus participantes exercitem tal caráter efetivamente participativo; passando seus membros a serem responsáveis não só pela proposição de ações

na área da segurança pública, mas também pela sua execução, guardada as devidas proporções.

Todavia, continua sendo inegável que apesar das perspectivas positivas de maior comprometimento e participação da sociedade nos rumos do planejamento estratégico dos planos de ação na área da segurança pública comunitária, persiste a predominância da ideologia, ainda dominante, de que a maior parte dos problemas relacionados à segurança pública é de responsabilidade única da polícia.

Apesar disso, um ponto extremamente positivo nesse relacionamento entre Estado e comunidade, consiste no fato de que os conselhos de segurança pública acarretam também a melhoria da imagem pública da polícia; aproximando as instituições policiais da comunidade e restaurando suas imagens; de forma a restituir-lhes a credibilidade e transmitir mais confiança e sentimento de segurança à população, que passa a ter contato com as dificuldades e limitações físicas e materiais que as instituições policiais têm que lidar diariamente.

Os conselhos gestores são uma das formas mais primordiais de exercício da “cidadania ativa”, direcionando os Conselhos de Segurança Pública a serem órgãos de mediação entre o povo e o Estado, constituindo, atualmente – como já dito anteriormente – uma das principais e mais inovadoras formas de constituição de sujeitos democráticos na área das políticas públicas.

Destaca-se ainda a vantajosidade dos conselhos de segurança pública estritamente locais – cuja abrangência é, inclusive, mais restrita que a municipal –, em detrimento dos demais conselhos cuja base territorial seja mais ampla, pois tal base territorial mais restrita, limitada a circunscrever apenas a área da própria comunidade, propicia um recorte ainda mais específico dos problemas atinentes à realidade socioeconômico e cultural de cada localidade; o que, facilita sobremaneira a identificação e a resolução dos problemas numa dada comunidade.

Atualmente, segundo os estudos já desenvolvidos, a sistemática de funcionamento das reuniões dos conselhos de segurança pública ainda continuam a constituir uma espécie de “muro de lamentações” sobre a oferta e a qualidade dos serviços públicos, mas também é, inegavelmente, um espaço de reivindicação para as demandas existentes, ainda que de ordem privada e particularizada – e a simples abertura deste espaço para tais demandas, demonstra ser de fundamental importância para identificação e a resolução dos problemas que afligem e atingem o seio de dada comunidade; sendo essencial essa aproximação entre as medidas a serem adotadas no campo da segurança pública aliadas à participação popular

Dessa forma, por todo o exposto, os conselhos de segurança pública destinam-se a transformar essa realidade e aliar a participação popular nos rumos das decisões a serem tomadas no campo da segurança pública, de forma que estas passem a atender as reais expectativas da população e atue de forma integrada com a realidade da população atendendo aos anseios sociais vigente.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e participação popular**: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico político da democracia como direito fundamental. Curitiba: Juruá, 2013.

ADORNO, Sérgio França. **A gestão urbana do medo e da insegurança**: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea. 282 p. Tese. Departamento de Sociologia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1996.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. **Policimento comunitário**: questões e práticas através do mundo. Tradução de Ana Luíza Amêndola Pinheiro. São Paulo: USP, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CHESNAIS, Jean-Claude. **La montée de la violence criminelle au Brésil (1970- 1995)**: Diagnostic et recommandations politiques – rapport remis au Fernand Braudel Institute of World Economics, – São Paulo – Brésil, pour le Gouvernement Bresilien, Paris, Octobre 1995

COMPARATO, Fabio Konder. **A república e a democracia em questão**. Folha de São Paulo. São Paulo. 23 out. 2005.

CZAJKOWSKI JÚNIOR, Sérgio. **Violência urbana e governança comunitária**: um estudo dos conselhos comunitários de segurança e do policiamento comunitário na cidade de Curitiba-PR. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Gestão Urbana da PUC PR. Curitiba, 2007

DA MATTA, Roberto. **A casa e a rua**. Rio de Janeiro. Editora Rocco, 1997.

FREIRE, Moema Dutra. **Paradigmas de segurança no Brasil**: da ditadura aos nossos dias. Revista Brasileira de Segurança Pública, Ano 3, edição 5, p. 100-114, ago./set. 2009.

GOHN, Maria da Glória. **O cenário da participação em práticas de gestão da coisa pública no Brasil no final do milênio**: As mudanças no caráter do associativismo, in

Cidadania – Textos. Nº 12, Julho, 1998. Grupo de Estudos sobre Movimentos Sociais, Demandas Educativas e Cidadania. São Paulo: UNICAMP/UNESP.

\_\_\_\_\_. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.

LOPES, Edson. **Política e segurança pública**: uma vontade de sujeição. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

MORAES, Luciane Patrício Braga de. **Pesquisa Nacional dos Conselhos de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. **A Busca Por Direitos: Possibilidades e Limites da Participação Social na Democratização do Estado**, In CARUSO, Haydée; MUNIZ Jacqueline; CARBALLO BLANCO, Antônio Carlos (organizadores), *Polícia, Estado e Sociedade: práticas e saberes latino-americanos*, Rio de Janeiro: Publit, 2007, p.417-443

NEV/USP, Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. **Manual de Policiamento Comunitário**: polícia e comunidade na Construção da Segurança. Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP) – dados eletrônicos, 2009, disponível em: [http://www.dhnet.org.br/dados/manuais/dh/manual\\_policiamentocomunitario.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/manuais/dh/manual_policiamentocomunitario.pdf). > acesso em: 23 jun 2014.

PERES, Júlio Cesar Araujo. **Polícia comunitária**: polícia e comunidade na busca de soluções conjuntas para os problemas de segurança. Porto Alegre: Polost, 2004.

SANTIN, Valter Foletto. **Característica de direito ou interesse difuso da segurança pública**. Argumenta: Revista do Programa de Mestrado em Ciências Jurídicas, da Universidade Estadual do Norte do Paraná. v. 5, p. 208-216. UENP: Jacarezinho, 2005.

SIMÕES, Renato. **Segurança Pública e Participação Popular**: uma avaliação. In: Cadernos Temáticos da Conseg: Movimentos Sociais e Segurança Pública: a construção de um campo de direitos. Ano 01, n. 10, Ministério da Justiça, 2009.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policiamento comunitário**: como começar. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, Editora Parma: 1994.