

# PARTICIPAR É PRECISO:

## UMA DISCUSSÃO SOBRE CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA

**Luciane Patrício Barbosa Martins**

Universidade Federal Fluminense

E-mail: [luciane.patricio@uol.com.br](mailto:luciane.patricio@uol.com.br)

### RESUMO

O presente artigo busca apresentar algumas das reflexões presentes no trabalho Falar, ouvir e escutar - etnografia dos processos de produção de discursos e de circulação da palavra nos rituais de participação dos conselhos comunitários de segurança, tese de doutorado em antropologia defendida pelo PPGA/UFF. A partir da realização de uma etnografia comparada de dois conselhos comunitários de segurança, o estudo procurou compreender os sentidos conferidos à participação neste espaço. O artigo em questão beneficia-se das reflexões realizadas durante a pesquisa e busca apresentar o contexto de criação dos conselhos, seus pressupostos institucionais e, a partir da sua descrição, recorrer aos referenciais teóricos para empreender uma discussão sobre os processos de constituição da cidadania no Brasil e como estes tem influenciado na criação de espaços de participação social e nos modos de participar nas políticas públicas, dando ênfase especial nas políticas públicas de segurança.

**Palavras-Chave:** Participação Social; Segurança Pública; Conselhos Comunitários de Segurança.

## INTRODUÇÃO

Este artigo busca apresentar uma reflexão inicialmente realizada na Tese de Doutorado defendida em 2011 pelo Programa de Pós Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense (PPGA/UFF), sob o título “Falar, ouvir e escutar”- Etnografia dos processos de produção de discursos e de circulação da palavra nos rituais de participação dos conselhos comunitários de segurança. A pesquisa, realizada entre os anos de 2008 e 2011, apresenta um estudo sobre os sentidos conferidos à participação através da realização de uma etnografia comparada entre dois conselhos comunitários de segurança pública: um na cidade do Rio de Janeiro (RJ) e o outro em Brasília (DF)<sup>1</sup> buscando, a partir da observação das práticas, discursos e modos dos atores que nele marcavam presença, compreender os sentidos atribuídos à participação neste espaço. Este artigo se beneficia das reflexões realizadas no âmbito desta pesquisa e busca focar parte da discussão realizada na primeira

parte da tese (“Participar é preciso”), onde é apresentado o contexto de criação dos conselhos estudados e seus pressupostos institucionais, assim como os referenciais conceituais e teóricos que inauguram este espaço de participação e os presentes na discussão sobre participação social propriamente dita, conferindo maior ênfase aos mecanismos e espaços de participação no campo das políticas públicas de segurança.

“Participar é preciso” e esta prática ganha valor e sentido nas relações sociais e nas relações entre Estado e sociedade no Brasil a partir da década de 70 (e, mais intensamente, na década de 80). A própria criação do conselho não é nova: situa-se num processo onde a participação passa a ganhar centralidade em muitos países ocidentais, agenda que se apresenta como uma necessidade da democratização da gestão do Estado por meio da participação dos indivíduos nas decisões afetas às políticas públicas e ao controle das ações deste Estado. A expectativa depositava-se na crença de um aprimoramento da democracia, que tinha como pano de fundo a confiança de que tais mecanismos poderiam contribuir para a alteração nos padrões de desigualdade social, civil e política já vivenciados pela população, trazendo novos contornos à palavra e ao exercício da democracia.

Mas como essas invenções ganham sentido e são vivenciadas no contexto brasileiro? Que contexto é esse segundo o

<sup>1</sup> A etnografia à qual se refere esta pesquisa foi realizada no Conselho de Segurança da 23ª AISP, no Rio de Janeiro, que reúne os bairros do Jardim Botânico, Leblon, Ipanema, Gávea, Lagoa, São Conrado, Rocinha e Vidigal (estes dois últimos são favelas, sendo os demais bairros nobres da Zona Sul da cidade), e o conselho Comunitário de Segurança de Brasília, no Distrito Federal, que reúne a região do Plano Piloto (Asa Norte e Asa Sul), Estação Rodoviária, Setores de Oficinas, Armazenagem e Abastecimento, Indústrias Gráficas, Setores de Embaixadas Norte e Sul, Setor Militar Urbano, Setor de Clubes, Parque da Cidade, Área de Camping, Eixo Monumental, Esplanada dos Ministérios e as Vilas Planalto, Telebrasilândia e Weslian Roriz.

qual a ideia de participação, de cidadania e de democracia assume um lugar de importância e passa a ser valorizado? Neste artigo será possível observar como tais valores ganham ressonância e se materializam no contexto brasileiro, compreendendo quais são os sentidos atribuídos a essa ideia de democracia e de cidadania no Brasil, cujos contornos são muito específicos, com novos e múltiplos significados.

Falar em participação social nas políticas públicas no Brasil implica falar em cidadania no Brasil e na forma como esta é constituída e construída no seu curso e como os cidadãos a experimentam. É olhando para nossa realidade lógica, histórica, cronológica e sociológica que é possível compreender os espaços atuais de participação e os modos de participar, seja nas políticas públicas, seja na segurança pública.

## A “INVENÇÃO” DE UM ESPAÇO PARTICIPATIVO

Olha, quando começou aquilo ali, era pouquíssima gente. Era pouquinho. Participava mais a polícia. Era tanto que tinha, tanto policial no começo, que tinha mais policial do que convidados, aí aquilo foi crescendo, foi crescendo, aí eu vi que a coisa foi aumentando, assim, porque as pessoas que estão participando dali tem o mesmo objetivo, acho

que eles tem a mesma visão que eu tenho; porque quem vai uma vez, não vai só uma vez, se não vai só uma vez é porque conseguiu o objetivo que queria.

[Líder comunitária, Presidente da Associação de Moradores de Vila das Canoas<sup>2</sup>, em entrevista dada à autora durante a pesquisa, em 2010]

A fala acima narra a história de um tipo de espaço de participação que acabara de ser criado no Rio de Janeiro, “inventado” pelo Estado e pelas pessoas que dele faziam parte. Seu arranjo inicial, como mostra a fala da líder comunitária em uma das entrevistas, previa uma forte participação da polícia, dado que seria modificado alguns anos depois. No Rio de Janeiro, os conselhos comunitários de segurança foram criados a partir de uma resolução da Secretaria de Estado de Segurança Pública, em 1999<sup>3</sup>, na gestão do

<sup>2</sup> Vila das Canoas é uma pequena favela (com aproximadamente 2 mil habitantes) localizada no bairro de São Conrado, no Rio de Janeiro.

<sup>3</sup> Resolução SSP 263 de 26 de julho de 1999, alterada pela Resolução SSP 607 de 24 de março de 2003. A constituição de conselhos também está presente na Constituição Estadual do Rio de Janeiro, datada de 05 de outubro de 1989. Especialmente com relação ao tema da segurança pública, estão definidos nos parágrafos 2º e 3º do artigo 183 da Constituição Estadual os Conselhos Comunitários de Defesa Social, cujo papel seria assessorar os órgãos de segurança pública, sendo seus membros 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”.

Governador Anthony Garotinho<sup>4</sup>. Na realidade, a resolução previa a definição dos coordenadores das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), recentemente implantadas à época. As AISPs eram (e ainda são) definidas como “circunscrições territoriais que agregam outras agências prestadoras de serviços públicos essenciais sob a responsabilidade compartilhada e direta de um batalhão da PMERJ<sup>5</sup> e uma ou mais delegacias de Polícia Civil”. São delimitações geográficas cujo objetivo é permitir um melhor planejamento das ações de segurança pública localmente e a “definição de metas estratégicas e intervenções táticas das organizações policiais”. As áreas integradas de segurança pública operam como “unidades de planejamento, execução, controle, supervisão, monitoramento corretivo e avaliação das políticas locais de segurança implantadas pelas unidades operacionais das polícias Militar e Civil”. E visam, dentre outros objetivos, “possibilitar a participação consultiva da

<sup>4</sup> O governador foi eleito em 1998 tendo como um dos principais temas de campanha o combate à violência e criminalidade no Estado do Rio de Janeiro. Na ocasião, publicou o livro “Violência e Criminalidade no Estado do Rio de Janeiro: Diagnóstico e propostas para uma política democrática de segurança pública”, pela Editora Hama, escrito em conjunto com pesquisadores responsáveis pela elaboração das suas propostas de governo neste tema. Parte destes pesquisadores integrou sua equipe de governo posteriormente, como Luis Eduardo Soares, Barbara Soares e Sílvia Ramos. Neste livro, o Capítulo 18 (Propostas para uma política democrática de segurança pública) traz como proposta a criação de um Conselho de Segurança Pública (CONSEP), que seria presidido pelo Secretário de Segurança e com o objetivo de integrar as agências de governo.

<sup>5</sup> Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

comunidade na gestão local da segurança pública, através da criação de um Conselho Comunitário de Segurança em cada Área Integrada.”<sup>6</sup>

Através daquilo ali a gente já conseguiu polícia comunitária nas comunidades; a gente conseguiu se integrar mais, se aperfeiçoar em tudo da Polícia Militar. A gente não tem dificuldade nenhuma de levar problema pra eles; ter confiança neles, a gente aprendeu a confiar neles, principalmente o comandante, subcomandante, aqueles maiores, o tenente que recebe a gente. Então, a comunidade se sente segura. Eu acho assim, as comunidades que participam ali, eles se sentem muito seguros. Não que a gente tenha que viver com um policial na nossa porta, viver com policial ali de plantão à nossa disposição, a gente não tem isso, mas se a gente liga, a gente tem uma certa atenção; se a gente precisa de alguma coisa, da assinatura deles é na hora que eles dão. Não tem dificuldade, antigamente, a gente tinha muita dificuldade, tinha medo de entrar no batalhão, a gente não tinha porta aberta. Depois dos conselhos comunitários a gente

<sup>6</sup> Maiores informações sobre a definição das AISPs constam no Anexo II da referida resolução, que apresenta às polícias as instruções provisórias para a sua implementação, apresentando sua finalidade, objetivos, o conceito das AISPs e instruções para a realização dos planejamentos.

tem essa abertura, a associação tem essa abertura, todas as associações, não só as associações como qualquer pessoa da comunidade que queira participar. Isso é um trabalho em conjunto maravilhoso que faz a gente crescer. A gente aprende muito ali, aprende com você; aprende com eles; aprende com outras associações; aprende com todos os participantes, porque cada um que vai ali leva uma coisa importante pra gente, e se a gente vai ali interessado em aprender alguma coisa, a gente sai dali investido de boas coisas, entendeu? É um aprendizado.

[Continuação da fala da líder comunitária, Presidente da Associação de Moradores de Vila das Canoas em entrevista dada à autora durante a pesquisa, em 2010. Grifos da autora]

Se, como ressaltado no discurso acima, a aproximação gerada com a “invenção” dos conselhos poderia permitir “segurança”, “confiança” e “aprendizado” para aqueles que se mantiveram historicamente em pólos afastados, a “integração” que seria oportunizada naquele “novo” espaço de participação traria inúmeras implicações que nem a polícia, nem a população local, saberiam exatamente mensurar. No caso carioca, é no contexto de criação das AISPs que os

conselhos comunitários de segurança pública são constituídos, devendo ser o comandante do Batalhão de Polícia Militar da área e o(a)/os(as) Delegado(a)/os(as) mais antigo(s) da(s) respectiva(s) Delegacia(s) Policial(ais) os responsáveis pela sua implantação. Logo, caberia a eles fomentar a constituição deste espaço, sendo sua tarefa a elaboração do convite para a reunião do conselho a “todas as entidades da sociedade civil atuantes nas áreas, tais como instituições religiosas, comerciais e classistas, associações de moradores, entidades filantrópicas, etc.”. Isso explica, em parte, a grande quantidade de policiais que estavam presentes nas primeiras reuniões do conselho neste momento de implantação, “tinha mais policial do que convidados”, tal como ressaltado pela líder comunitária no trecho acima.

No Distrito Federal, a história de constituição dos conselhos comunitários de segurança segue uma trajetória semelhante ao caso do Rio de Janeiro, mas detém algumas particularidades que vale a pena evidenciar. No DF, é em 2000 que são formados os primeiros conselhos comunitários de segurança, um ano depois da iniciativa carioca. Em 2003, o então Governador Joaquim Roriz publica o decreto 24.101, de 25 de setembro, que dispõe sobre a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança no Distrito Federal (CONSEGS/DF).

(...) no ano 2000, o administrador de Brasília de então, naquela época, ele tinha essa prerrogativa pelo estatuto dos conselhos de segurança, era o professor Leôncio, ele convidou vários prefeitos de quadras para serem presidente, vice-presidente, diretor social; e a primeira diretoria foi composta pelo saudoso Coronel Feitosa, que era da Aeronáutica, da reserva, e havia um segundo vice-presidente, que era uma pessoa muito conhecida no comércio e que foi o primeiro vice-presidente, aliás, digo, e eu fui diretor social. Com o afastamento, por motivo de saúde, do Coronel Feitosa o coordenador, então, o Coronel Celso, que era do coordenador junto a Secretaria de Segurança, me convidou para ser presidente e eu já estou no quarto mandato...

[Presidente do CONSEG de Brasília. Novembro, 2009]

Ao contrário do Rio de Janeiro, onde os conselhos comunitários de segurança foram criados no bojo do anúncio de uma nova estratégia de gestão da política de segurança pública, com foco nas polícias civil e militar e associada à ideia da integração e da participação comunitária, no caso do DF os

conselhos emergem de uma iniciativa do Governo do Distrito Federal (GDF) como um todo, ou seja, caberia aos administradores regionais indicar quem viria a ser presidente do conselho comunitário de segurança, sem ainda a previsão da realização de eleições. É fato também que, segundo os relatos colhidos, o secretário de segurança pública do DF à época contribuiu sobremaneira para a indução desta política da capital federal, atribuindo à Secretaria de Segurança Pública um protagonismo neste momento.

E quem seriam os melhores candidatos para assumir a função de presidir os conselhos comunitários de segurança recentemente criados? Segundo a concepção dos gestores à época, seriam os prefeitos de quadras<sup>7</sup>, que começaram a emergir na década de 90 na cidade, também sob a indução do GDF. “Então, este administrador ajudou na formação do primeiro conselho

<sup>7</sup> Prefeito de quadra (ou prefeito comunitário) é o nome dado ao “administrador” eleito ou indicado pelos moradores e síndicos das quadras residenciais do Plano Piloto. Há cerca de 190 quadras residenciais no Plano, chamadas de superquadras, mas não existem em todas elas prefeitos de quadras. Em cada uma delas há um conjunto de blocos (prédios) residenciais ou casas. Seu trabalho consiste em “administrar” a quadra, atender as demandas dos moradores e síndicos dos prédios e fazer a interlocução entre os mesmos e as autoridades do estado. É a pessoa que normalmente tem a capacidade de mobilizar os moradores da sua área. Seu perfil pode variar entre aquele análogo a um “líder comunitário” no sentido “tradicional”, e uma pessoa comum, com perfil administrativo, responsável por garantir que os interesses das pessoas que residem na quadra sejam atendidos, interesses esses normalmente relacionados à manutenção do espaço público, a oferta de serviços públicos de forma adequada e à segurança do local.

comunitário, foi da Asa Sul, e esse conselho fazia visitas, eles faziam visitas de quadra em quadra pra incentivar...” (relata o presidente do Conseg de Brasília sobre o incentivo à formação de prefeituras de quadras).

Isso implica dizer que, diferentemente do contexto carioca, as polícias do Distrito Federal não são tão protagonistas e “gestoras” dos conselhos comunitários de segurança no momento de sua criação. Na capital federal, sua composição já prevê a participação de outras entidades governamentais que não apenas as polícias, tampouco delega à polícia a responsabilidade de organizar as reuniões e convocar as lideranças comunitárias. Apesar do desenho do conselho comunitário de segurança ter sido modificado e reinventado ao longo dos anos, passando por várias idas e vindas, o fato é que no Rio de Janeiro os conselhos comunitários de segurança surgiram absolutamente vinculados e subordinados às polícias.

A preocupação governamental à época em fomentar a construção de um espaço de aproximação entre a população e as polícias sob a forma de conselhos comunitários não era bem uma novidade. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, com valores liberais e democráticos, o país passa a testemunhar mudanças no cenário político brasileiro, adotando “novos” procedimentos democráticos, como a realização de eleições diretas para presidente, que não ocorriam

desde 1960. Como aponta Avritzer (2009), a assembleia constituinte aumentou a influência de diversos atores sociais nas instituições políticas através da criação de novos arranjos participativos.

O artigo 14 da Constituição de 1988 garantiu a iniciativa popular como iniciadora de processos legislativos. O artigo 29 sobre a organização das cidades requereu a participação dos representantes de associações populares no processo de organização das cidades. Outros artigos requereram a participação das associações civis na implementação das políticas de saúde e assistência social. [Santos & Avritzer, 2009, p. 65]

A onda democrática e participativa passa a se transformar num valor a ser praticado no Brasil, pelo menos na esfera política. A democracia estava em alta e a participação, “na moda”, configurando uma nova gramática social. A Carta Magna de 88 previu o direito da sociedade de articular com os órgãos de governo a formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas, colocando em pauta a participação popular na gestão e no controle da administração pública.

No final dos anos 1980, durante o processo constituinte, uma série de formas híbridas

de participação foram criadas. Conselhos de políticas com participação tanto da sociedade civil quanto do Estado foram criados na área da saúde, assistência social, meio ambiente e criança e adolescente. Há hoje no Brasil mais de 10 mil conselhos e existem mais conselheiros do que vereadores no país. (Avritzer, 2009, p. 28).

Além dos conselhos de direitos, outros mecanismos de participação provocados pelo estado foram “inventados” nessa ocasião. Dentre eles destaca-se o “orçamento participativo”, inovação institucional que visava garantir a participação popular na preparação e na execução do orçamento municipal e, portanto, na distribuição dos recursos e na definição das prioridades de investimento. Encontram-se disponíveis vários estudos que procuraram descrever, especialmente, a experiência do orçamento participativo da cidade de Porto Alegre<sup>8</sup> e em muitas cidades brasileiras.

<sup>8</sup> Estudos sobre orçamento participativo encontram-se disponíveis em Santos (2009), no texto Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva, e em Avritzer (2009), no texto Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil, ambos publicados no livro Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Outros trabalhos foram produzidos por Wampler, Navarro, Marquetti, Silva, Teixeira, Farias, Rover, Silva, em textos publicados no livro A inovação democrática no Brasil (2003), organizado por Leonardo Avritzer e Zander Navarro. A experiência do orçamento participativo foi também objeto de pesquisa e tema de várias dissertações e teses nas ciências sociais.

Já os conselhos seriam definidos 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, 2001).

Segundo a pesquisa realizada por Maria da Glória Gohn sobre os conselhos existentes no Brasil, seria possível fazer uma espécie de tipologia dos conselhos, definindo-os por 1) conselhos circunscritos às ações e serviços públicos (saúde, educação, habitação, emprego e cultura); 2) conselhos referentes aos interesses gerais da comunidade (meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio histórico-cultural); e 3) conselhos vinculados a interesses de grupos e camadas sociais específicas (crianças e adolescentes, idosos, negros, mulheres, portadores de necessidades especiais, etc.) (Gohn, 2005).

Independentemente de seu “tipo”, vinculação ou circunscrição, o advento dos conselhos demonstra, segundo esta reflexão, um importante passo para a democratização. Mas é importante

ressaltar, como lembram os autores que estudam o tema, que sua constituição não resultou necessariamente numa proposta política para a sua consolidação, como a existência de um projeto que consubstancie a política do conselho; a composição de uma equipe técnica capacitada que esteja envolvida com este mecanismo; a existência de recursos (materiais e imateriais) para implementação dos projetos; e que se mantenha uma postura de comprometimento político com o andamento das políticas desenvolvidas pelo conselho. (LÜChmann, 2002).

A bibliografia sobre o tema indica que o “ressurgimento da sociedade civil” se deu a partir da década de setenta. No entanto, o debate esteve concentrado em estudos sobre a América Latina e nas questões decorrentes de um estado autoritário (Miranda, 2007). A autora revela que havia ainda uma “visão anti-estado” nos movimentos sociais, devido a oposição ao regime militar e aponta que, somente na década de oitenta, a produção acadêmica sobre movimentos sociais se intensifica. Acrescenta que o contexto político permitiu o “estabelecimento de novas formas de relação entre os movimentos, as agências públicas e os partidos políticos”, semelhante ao que Ruth Cardoso (2004) chamou de “período de institucionalização dos movimentos”.

Mas é importante observar que, sendo os conselhos instrumentos

criados pelo Estado, eles se diferenciam substancialmente dos chamados “movimentos sociais”, ainda que seu advento tenha ocorrido no mesmo contexto histórico de “redemocratização”. Segundo Gohn (1998; 2003), os conselhos representam órgãos de mediação entre o povo e o Estado e constituem uma das principais e inovadoras formas de constituição de sujeitos democráticos na área das políticas públicas. Vasconcelos (2007) destaca que as experiências de Conselhos Gestores multiplicaram-se no Brasil na década de 1990, quando já são sentidos os efeitos do processo de liberalização do regime autoritário, com a ampliação dos processos de participação política através da revitalização dos canais de mobilização e associações políticas, particularmente com a inscrição, no espaço público, dos denominados “novos” movimentos sociais. No entanto, especialmente com relação aos conselhos gestores (ou conselhos de direitos), sua criação não parte da sociedade em direção ao Estado, e sim o contrário, o que traz a este instrumento participativo uma forma muito específica de “participar”, “inventada” pelo Estado e regulamentada por ele.

Diferentemente da trajetória de determinados movimentos sociais organizados ou de formas de associativismo desencadeados por iniciativa da própria sociedade civil, os conselhos de direitos e, sobre o assunto aqui

tratado, os conselhos comunitários de segurança, foram constituídos não só a partir de um movimento do Estado em direção à sociedade, mas com uma determinada forma, um “modus operandi”, e um léxico muito particular. Se há uma coincidência na trajetória cronológica das diferentes expressões de movimentos sociais, há uma diferença lógica no advento de espaços democráticos de participação “orgânicos” daqueles que foram instituídos e regulamentados pelo Estado. Estes expressam uma espécie de domesticação e demandam um modo peculiar de participar, induzida pelo Estado. Com relação aos conselhos comunitários de segurança, tratava-se de participar com o Estado numa de suas dimensões mais sensíveis da vida e da gestão: na segurança pública.

Não por acaso que, tanto no Rio de Janeiro como no Distrito Federal, o próprio Estado se incumbiu de instituir esferas de gestão desta “nova” política participativa chamada de conselho comunitário de segurança. No Rio, é no Instituto de Segurança Pública (ISP)<sup>9</sup>, autarquia criada em 1999, que funciona

<sup>9</sup> Segundo informações disponíveis no seu site, ‘o Instituto de Segurança Pública é uma autarquia criada em 1999, com o objetivo de colaborar na promoção dos saberes comuns à Segurança Pública, desenvolvendo projetos em parceria, pesquisas e análise criminal, além de um extenso conjunto de ações facilitadoras ao necessário diálogo entre as expressões da Segurança Estatal e a Sociedade Civil. (...) Sua missão é Subsidiar a Secretaria de Estado de Segurança na implementação de políticas públicas, por meio de pesquisas, projetos e análises informativas, e assegurar a participação democrática da sociedade na construção dessas políticas.’

a Coordenadoria dos Conselhos Comunitários de Segurança, criada em 2004. Seu papel é fazer a regulação dos CCS no estado do Rio de Janeiro, cabendo a ela: “1) estruturar novos conselhos comunitários de segurança; 2) acompanhar o cumprimento das regras que regulam o funcionamento dos conselhos comunitários de segurança; 3) promover eventos como seminários, cursos de capacitação e fóruns de debate e interação dos conselhos; e 4) tornar públicas as informações importantes para a participação popular nas reuniões dos conselhos comunitários de segurança.”

Já no Distrito Federal, a regulação da política dos conselhos comunitários de segurança se dá de forma semelhante ao caso do Rio de Janeiro. No DF os conselhos comunitários de segurança fazem parte de uma das frentes de trabalho da Subsecretaria de Programas Comunitários (SUPROC), subordinada à Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Governo do Distrito Federal. Na SUPROC, órgão que coordena várias ações comunitárias voltadas para a prevenção da violência, como atividades de esporte e cultura, localiza-se a Diretoria de Articulação Comunitária (DIAC), sendo este um setor administrativo pertencente à estrutura desta subsecretaria destinado a gerenciar os trabalhos realizados pelos conselhos comunitários de segurança (no DF também chamados de CONSEGs).

Semelhante à Coordenadoria dos Conselhos Comunitários de Segurança, no Rio de Janeiro, é esta Diretoria a responsável por emitir as diretrizes e normas para a regulamentação e funcionamento dos CONSEGs, realizar eventos e seminários cujo assunto seja de interesse dos conselhos comunitários de segurança, acompanhar as reuniões dos conselhos, além de realizar reuniões com os presidentes e os membros da sua diretoria.

Ambos os espaços institucionais de regulação dos conselhos comunitários de segurança de certa forma emitiam normas e procedimentos cujo conteúdo retratavam as regras de comportamento e etiqueta esperadas para cada um dos membros do conselho. Espera-se que o presidente do conselho se comporte de determinada forma, deposita-se uma expectativa sobre o papel e a conduta da autoridade presente à reunião, assim como se espera um comportamento e atitude dos participantes que ocuparão a plateia<sup>10</sup>. O conselho comunitário de segurança representa um espaço de participação com o Estado, e sendo assim, há um conjunto

de protocolos a serem seguidos. Evidentemente, diferentes espaços de participação possuem formas próprias de ritualização, como assembleias, fóruns, passeatas, reuniões de partido, grêmios escolares, etc. Nos CONSEGs, que são instituições de participação “inventadas” pelo Estado, a ritualística e o modo de participar obedecem àquilo que o Estado e seus gestores definiram como tal, expresso nos seus documentos normativos, ainda que este modo de participar possa ser “reinventado” por aqueles que dele fazem parte. Os regulamentos enunciados reproduzem um roteiro estruturado que informa procedimentos, bem como uma hierarquia de valores éticos e estéticos tidos como seus pressupostos e que revelam um tipo de “oficialidade”, uma ideia de poder e autoridade presente no CONSEG, que ganham vida com a participação das pessoas que nele marcam presença.

A “invenção” de conselhos (chamados de conselhos de direitos ou conselhos de políticas) sinalizava para uma forma específica de participar: trata-se de uma participação com o Estado. A questão do “participar” entra na agenda da gestão das políticas públicas, mas demanda a apropriação de um vocabulário, de uma gramática e de uma liturgia construídas pelo Estado e até então por ele monopolizadas. No Brasil, a discussão da “participação da sociedade” ganha contornos muito

<sup>10</sup> Uso do termo plateia para me referir aos participantes que não ocupam a mesa das “autoridades”. Seu significado, no entanto, não é estritamente de um conjunto de espectadores que apenas assistem a algo que está sendo falado. A “plateia” da reunião do conselho também faz uso da palavra, participa oralmente e por isso se assemelha a uma espécie de fórum participativo. Como “fórum” não seria o termo mais apropriado, utilizarei o termo “plateia” para me referir a este lugar da reunião onde permanecem os participantes, como diferenciação daqueles que ocupam a mesa das “autoridades”.

peculiares, remete a uma discussão sobre a constituição dos próprios cidadãos brasileiros e está subordinada a uma ideia de cidadania compartilhada pelos cidadãos, objeto de estudo de muitos autores nas ciências humanas. Veremos a seguir uma discussão sobre em que momento o valor “participar” ganha importância no Brasil e quais as implicações desta prática no contexto brasileiro, marcado pela existência de “cidadãos” e “cidadãos” entre os quais as condições para a existência deste tipo específico de participação vão influenciar a sua prática.

## **PARTICIPAR COM O ESTADO E PARTICIPAÇÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA**

Ao consultar a bibliografia disponível sobre o tema participação, normalmente este assunto é apresentado, nas ciências sociais, no contexto dos estudos sobre democracia, mais precisamente de democracia representativa e, com mais intensidade, nos estudos indexados como democracia participativa. Especialmente com relação aos chamados conselhos de direitos, ou conselhos gestores, tal bibliografia normalmente se associa aos estudos sobre o advento dos movimentos sociais e de formas de associativismo<sup>11</sup>.

Em primeiro lugar, cabe fazer uma consideração sobre a forma pela qual tais estudos têm sido indexados e classificados. Os autores que se debruçaram sobre o tema da democracia representativa ou participativa estão de acordo que foi a partir do processo constituinte, ou ainda, já no final do período do autoritarismo político brasileiro que os chamados “movimentos sociais” começam a ter importância no Brasil. É neste período que se observa uma maior presença de formas de associativismo e organização da sociedade civil no cenário político. Embora o contexto permitisse o advento de “híbridas formas de participação”, inclusive os conselhos, estes foram caracterizados como um tipo de instituição cujo papel era participar com o Estado e a partir de uma cooperação com o poder público, e não de costas para ele, como até então se observava nas múltiplas expressões de movimentos sociais e formas associativas. Sua “invenção”, portanto, parte do Estado em direção à sociedade, não o contrário, embora reconheçamos a crescente participação de movimentos sociais na gestão do Governo em espaços também “inventados” neste período de democratização: na realização de

---

(1998; 1999; 2000; 2003; 2004; 2005), cujos trabalhos se dedicam a analisar o advento dos conselhos de direitos ou gestores; Santos (2009), cujo interesse se volta especialmente para os estudos sobre orçamento participativo; Dagnino (2002; 2004), que analisa a emergência de novas formas associativas e o advento de movimentos sociais pós-Constituição de 88.

<sup>11</sup> Os estudos sobre democracia participativa estão concentrados principalmente na sociologia e na ciência política. Destaco as publicações de Avritzer (1996; 2007; 2009); cujos trabalhos se voltam para a análise do orçamento participativo e de instituições de participação direta; Gohn

audiências públicas, na criação de organizações sindicais e profissionais, na militância política, na constituição de fóruns, plenárias e encontros temáticos específicos. (Cunha e Pinheiro, 2009).

Os estudos relacionados ao advento dos movimentos sociais no Brasil revelam, de uma maneira geral, que os anos setenta e, mais significativamente, os anos oitenta, representaram o “ressurgimento” da sociedade civil frente à política de autoritarismo do Estado<sup>12</sup>. Com isso, é na década de oitenta que se observa uma intensificação da produção acadêmica sobre os “movimentos sociais”<sup>13</sup>. Carvalho (2001) aponta que vários fatos relevantes ocorreram durante o processo de redemocratização no cenário brasileiro: a adoção da “democracia participativa” como princípio presente na Constituição de 1988; a ampliação dos direitos políticos; o advento de “novos” movimentos sociais e das organizações não governamentais e a realização de eleições diretas (evento que não ocorria desde 1960).

Sem dúvida, a Constituição de 88 “abriu espaço, através de legislação específica, para práticas participativas nas áreas de políticas públicas, sobretudo na saúde, na assistência social, nas políticas urbanas e no meio ambiente” (Avritzer, 2007). No entanto, como veremos detalhadamente a seguir,

Carvalho (2001) ressalta que os avanços testemunhados na esfera política não foram suficientes o bastante para atender aos problemas econômicos vividos na época, tampouco aos problemas sociais. O autor, que faz uma análise histórica da constituição da cidadania brasileira à luz do arquétipo definido por T. H. Marshall (1967), conclui que o caso brasileiro traz consigo características muito singulares se comparadas à história da constituição dos direitos de cidadania dos países europeus do ocidente e dos Estados Unidos. Carvalho (2001) toma emprestado a análise de Marshall (1967), que ensina que cidadania é um status concedido a todos aqueles que são membros de uma comunidade, e, sendo assim, são iguais em direitos e obrigações (Marshall, 1967). Este conceito faz sentido em sociedades semelhantes à dos países da Europa Ocidental e dos Estados Unidos, onde se observa, como condição para a expressão da cidadania, uma igualdade jurídica, associada à participação de cada um na sociedade. “A cidadania seria a atribuição de um mínimo de direitos e deveres a todos os que tivessem vínculo político com o Estado” (Mendes, 2005). A cidadania plena, segundo Marshall, poderia ser dividida em três conjuntos de direitos: os direitos civis (direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei), os direitos políticos (direito à participação do

<sup>12</sup> Gohn (1998, 1999, 2003).

<sup>13</sup> Ver Avritzer (2007), Avritzer & Costa (2004); Alberto Olvera (2002; 2003) Gohn (1998, 1999, 2003).

cidadão no governo da sociedade) e os direitos sociais (direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria, à segurança) (Carvalho, 2001). O mesmo autor, Marshall, afirmou que a cidadania se desenvolveu muito lentamente na Inglaterra, correspondendo cada conjunto de direitos a um século específico: os direitos civis no século XVIII, os direitos políticos no século XIX, quando os direitos civis já haviam conquistado substância suficiente para que se pudesse reconhecer a cidadania como um status, e os direitos sociais no século XX. O desenvolvimento da cidadania foi construído passo a passo, a partir de um processo de luta para adquirir tais direitos e pelo seu pleno gozo.

No Brasil, afirma Carvalho (2001), tal constituição não será nem cronológica, nem ideologicamente semelhante ao arquétipo descrito por Marshall. Na nossa democracia, define o autor, caracterizada por uma herança ibérica, os “direitos dos cidadãos não foram fruto de conquista, mas de outorga da coroa com a finalidade de promover a compensação da desigualdade jurídica naturalizada em nossa sociedade” (Mendes, 2005). Assim, a constituição da cidadania coincide com a “luta pela democracia”, gerando um entusiasmo cívico, que, segundo o autor, não se concretizou na resolução dos problemas econômicos e sociais do país. Ao contrário, o que se tem observado é um agravamento

das violações dos direitos civis, até hoje distribuídos desigualmente entre cidadãos mais ou menos “qualificados”. A conquista do direito de voto de fato permitiu liberdade e participação, mas o desemprego, a violência, a oferta inadequada de serviços, a desigualdade social, dentre outras questões, continuam sendo problemas centrais na sociedade brasileira. A transição da ditadura à democracia, de forma lenta e gradual, não garantiu a discussão da natureza e dos objetivos das instituições do Estado, a despeito da Constituição de 1988 ser chamada de “Constituição Cidadã”. Como destaca Carvalho (2001), mesmo diante do processo de redemocratização desenvolvido durante as décadas de setenta e oitenta, o sentimento presente entre os cidadãos é de que a democracia continua um sonho não realizado e que as instituições não funcionam de maneira adequada. Em outras palavras, a democratização das instituições não se refletiu em cidadania para todos (Carvalho, 2001).

Neste contexto, não por acaso que o Estado aparecerá como o “grande” compensador das desigualdades “naturais” da sociedade, cabendo a ele promover a tão desejada justiça. Nos países onde a cidadania foi construída segundo o modelo proposto por Marshall, o Estado tem a função de solucionar os conflitos de interesses daqueles que são diferentes de fato, mas tratados isonomicamente pelas leis e

pelos tribunais para, então, haver justiça (Mendes, 2005). No Brasil, onde não havia indivíduos juridicamente iguais, tampouco autônomos, os conflitos gerados pelo processo de acumulação não seriam administrados pelo “mercado”, mas pelo Estado. Segundo José Murilo de Carvalho (2001), tivemos no Brasil uma maior ênfase nos direitos sociais, oferecidos como “benesses” pelo Estado, não como conquistas dos cidadãos com direitos constituídos. Além disso, a ordem de constituição dos direitos no Brasil obedeceu, segundo o autor, a um roteiro não lógico, segundo o qual os direitos sociais preteriram os direitos civis e políticos. Não se trata apenas de uma mudança cronológica, mas uma lógica que se subordina a uma ideologia que afirma ser papel do Estado “conceder os direitos”, cujo resultado afeta a natureza da cidadania. O processo de difusão dos direitos no Brasil teve o Estado como protagonista (não os próprios cidadãos), fato que comprometeu sobremaneira o modo pelo qual os cidadãos e o Estado se relacionam. Tal cenário configura-se como uma “democracia sem cidadania” ou de “cidadania incompleta”, não consolidada, cujos objetos são “cidadãos incompletos” ou “meios-cidadãos”.

O autor também afirma que no processo de constituição do próprio Estado brasileiro e dos seus cidadãos, várias práticas comuns ao período estamental foram incorporadas “natu-

ralmente”, sendo a escravidão a mais perniciosa delas. “Escravidão e grande propriedade não constituíam ambiente favorável à formação de futuros cidadãos.” (Carvalho, 2001, p. 21). Num Estado de “cidadãos” aparentemente dotados para o exercício dos seus direitos civis, havia uma “classe” de pessoas não sujeitas a este tipo de “garantia” (que, neste caso, poderia ser interpretado como um privilégio, já que era exclusivo de poucos). Os escravos não eram cidadãos, não eram sujeitos de direitos civis básicos, como a integridade física (uma vez que poderiam ser espancados), a liberdade e a vida, sendo propriedades do “senhor”. Os direitos políticos, por sua vez, estavam circunscritos aos homens maiores de 25 anos que tivessem renda mínima de cem mil réis (em 1824), riqueza escassa numa sociedade escravocrata, somada a ausência da prática do exercício do voto ou da noção da maior parte da população à época do que seria um governo representativo ou do que significava escolher alguém como representante político.

Os direitos civis beneficiavam a poucos e menos ainda os direitos políticos. Nem a Independência do Brasil implicou o abandono de tal estrutura. Ao contrário, ela foi incorporada num Governo cujo estilo reproduzia as monarquias constitucionais européias. Por esse motivo, ao falar dos cidadãos brasileiros, com seus diferentes privi-

légios, “benesses” e direitos, o autor elabora um sistema classificatório como forma de representação dos vários “tipos” de cidadania e de cidadãos que estão em jogo: fala em cidadãos de “primeira classe”, dotados de prestígio social e amparados pelo poder do dinheiro; os de “segunda classe”, composta pelos “cidadãos simples”, sujeitos aos rigores e benefícios de lei (a classe média, os trabalhadores assalariados e os pequenos proprietários); e, finalmente, os “cidadãos de terceira classe”, que representa a população considerada “marginal” das grandes cidades, os trabalhadores sem carteira assinada, mendigos, camelôs, etc., cujos direitos civis têm sido sistematicamente violados, seja pelo Estado e pelos membros de suas instituições de controle, seja pelos demais cidadãos.

Tomando o exemplo da construção dos direitos sociais no Brasil, especialmente os direitos trabalhistas, Wanderley Guilherme dos Santos (1979) analisa a política social brasileira, trazendo a questão da interferência governamental na regulação das relações sociais e trabalhistas. Semelhante à análise histórica e social traçada por Carvalho, o autor afirma que o Brasil vai se beneficiar dos ideários liberais para a definição de sua política social, mas interpretando equivocadamente algumas de suas premissas. A questão da “diferença entre os cidadãos”, comum às sociedades onde os indivíduos são

juridicamente iguais e autônomos, foi equivocadamente interpretada aqui como uma desigualdade “natural”, negligenciando-se o fato de que na nossa estrutura capitalista mercantil, caracterizada por um modo de produção escravista, não havia condições que permitissem a existência de igualdades de condições no “mercado”, apontando para o que o autor vai chamar de “falso *laissez-faire*”. O autor afirma que para atender aos objetivos do desenvolvimento de uma política de acumulação, o desafio do Governo era “conciliar uma política de acumulação que não exacerbasse as iniquidades sociais e uma política voltada para o ideal da equidade, que não comprometesse o esforço de acumulação.” (Santos, 1979, p. 33).

Ao analisar o período da República Velha, o autor aponta que, a partir de 1931, Getúlio Vargas anuncia a necessidade de significativa intervenção do Estado na vida econômica com o propósito de estimular a industrialização e a diferenciação econômica nacional. O autor usa o conceito de “cidadania regulada” para explicar a política econômico-social adotada no período pós-trinta, (da esfera da acumulação para a da equidade), descrito como o conceito de cidadania cujas raízes se encontram não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional definido por uma norma legal (Santos, 1979, p. 75).

“São cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei”. Isso implica dizer que a extensão da cidadania se faria pela regulamentação de novas profissões ou ocupações e mediante a ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, e não por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. Embutir a cidadania nas profissões reconhecidas por lei implicou num restrito reconhecimento dos direitos do cidadão, limitados aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo. E os sujeitos cuja profissão não era reconhecida por lei? Estes se tornavam “pré-cidadãos”: atributo conferido aos trabalhadores da área rural e urbana que desempenhavam ocupações difusas que não tinham sido reguladas por lei, e proporcionando, posteriormente, a inspiração para o conceito de marginalidade e mercado informal de trabalho.

A “cidadania” passa a se definir, afirma o autor, por três parâmetros: pela regulamentação das profissões, pela posse da carteira profissional e pela existência do sindicato público (ou melhor, “estatal”). Os direitos do cidadão seriam decorrência dos direitos das profissões e estas só existiam via regulamentação estatal, que tinha como instrumento jurídico de comprovação a carteira de trabalho. Esta representava mais do que “uma evidência trabalhista,

mas uma certidão de nascimento cívico” de uma parcela de “cidadãos” reconhecidos pelo Estado e tendo suas relações de trabalho por ele tuteladas, que definia, por meio da profissão, quem era e quem não era “cidadão”.

Na tipologia elaborada por José Murilo de Carvalho (2001), os diferentes tipos de cidadãos são classificados segundo seu acesso e garantia aos chamados “direitos de cidadania”: civis, políticos e sociais, podendo ser cidadãos de “primeira, segunda ou terceira classe”, e tornando evidente o sentimento de incompletude da cidadania ao se falar dos diferentes “cidadãos” brasileiros e ao analisar a forma de constituição dos seus direitos no contexto brasileiro. Wanderley Guilherme dos Santos (1979) parte de uma análise das relações sociais e trabalhistas do Brasil no período pós-trinta para afirmar, de outra forma, a estratificação dos cidadãos, neste caso por categorias profissionais.

Em ambos os casos pelo menos duas características ficam evidentes: a primeira mostra que a apropriação da ideologia presente nos países liberais concomitante à manutenção de práticas e estruturas monárquicas e ibéricas imprime um cenário paradoxal no Brasil (DaMatta, 1997), pois é enunciada num contexto de desigualdades sociais, econômicas, políticas e jurídicas construídas por um processo econômico e social pautado na exploração. A segunda retrata como o Governo e o Estado brasileiro apareceram

neste cenário não como compensadores das desigualdades por ele engendradas, mas como tutelador das relações sociais, econômicas e políticas, cujas consequências deste processo histórico de tutela serão sentidas até os dias de hoje.

Os autores aqui trazidos nos ajudam a compreender, sob diferentes abordagens, as formas de interferência governamental nas relações sociais, políticas e econômicas no Brasil. Ainda que seja possível admitir que seu padrão não se afaste da experiência de outros países, podemos afirmar que o contexto brasileiro revela características muito peculiares e paradoxais, trazendo luz para o fenômeno próprio da tutela do Estado, das diferentes percepções sobre o conceito de cidadania e dos paradoxos observados na sociedade brasileira.

Especialmente sobre a questão da cidadania, cabe analisar como essa ideia é entendida no Brasil de uma perspectiva não apenas histórica, mas sociológica, já que ser “cidadão” é algo que se aprende e é demarcado por expectativas de comportamento singulares (DaMatta, 1997). E o que se aprende ao praticar a cidadania e ser “cidadão” no contexto brasileiro? DaMatta afirma que na Europa Ocidental e nos Estados Unidos a ideia de cidadania como um papel universal de caráter político contaminador de todas as outras identidades sociais abria caminho para liquidar com as leis particulares, os privilégios, que davam

à nobreza e ao clero direitos de ter leis especiais. Segundo o autor,

Dentro da dinâmica política específica da Europa Ocidental, o conceito de cidadania foi um instrumento poderoso para estabelecer o universal como um modo de contrabalançar e até mesmo acabar e compensar a teia de privilégios que se cristalizavam em diferenciações e hierarquias locais. (DaMatta, 1997, p. 70)

Mas o fato é que esta ideia de cidadania – como um papel social relacionado à igualdade de todos os homens em todos os lugares – não foi observada na prática social de todos os países. Em situações históricas e sociais diferentes, a mesma noção de cidadania engendra práticas sociais e tratamentos diversos.

Na sociedade brasileira, é possível compreender os sentidos da ideia de cidadania ao analisar suas condições estruturais acompanhadas de uma investigação dos processos históricos e culturais que lhe deram forma. Ao comparar as tradições históricas e sociais dos Estados Unidos e do Brasil, DaMatta afirma que nos Estados Unidos “a ideia de comunidade está fundada na igualdade e na homogeneidade de todos os seus membros, aqui concebidos como cidadãos”, quer dizer, “a comunidade pode ser concebida como igualitária porque não seria feita de famílias,

parentelas e facções que objetivava e efetivamente têm propriedades, estilos, tamanhos e interesses diferentes, mas de indivíduos e cidadãos”.

No Brasil, onde se observou um modo de organização burocrática no qual a hierarquia é fundamental para a definição do papel das instituições e dos indivíduos, e cujo “personalismo” aparece como uma forma de reação ao Estado colonizador, “a comunidade é necessariamente heterogênea, complementar e hierarquizada. Sua unidade básica não está baseada em indivíduos (ou cidadãos), mas em relações e pessoas, famílias e grupos de parentes e amigos”. No Brasil, um indivíduo (cidadão) isolado e sem relações é alguém considerado negativo, “revelando apenas a solidão de um ser humano marginal em relação aos outros membros da comunidade”. (DaMatta, 1997). A comunidade norte-americana seria “homogênea, igualitária, individualista e exclusiva”, onde o que conta é o indivíduo e o cidadão; No Brasil ela seria “heterogênea, desigual, relacional e inclusiva”, onde o que vale são as relações pessoais.

Segundo aponta DaMatta, isso é que permitiria explicar os desvios da noção de cidadania, pois, uma vez que o “cidadão” não tem nenhuma ligação com uma pessoa ou com alguma instituição de prestígio na sociedade, ele é tratado como um ser inferior: a ele, o rigor das leis, impessoais e universais.

É este fenômeno que explica, segundo o autor, a variação da ideia e do conceito de cidadania. Além disso, ele afirma que acumulamos uma ideologia e uma tradição liberal, que têm no indivíduo e no cidadão a sua unidade mais importante. O resultado dessa equação é um “sistema social onde convivem simultaneamente diferentes concepções de sociedade, política, economia e, naturalmente, cidadania”. Por isso, no caso brasileiro não podemos falar em uma só concepção de cidadania como uma forma hegemônica de participação política, mas em múltiplas formas de cidadania, subordinadas às inúmeras esferas de ação que existem em seu meio. Seria como se a sociedade tivesse várias fontes de cidadania, cada uma básica e todas operando de modo a permitir uma série de compensações sociais. Há na sociedade brasileira fontes diversas de classificação e filiação de seus membros, uma multiplicidade de códigos de comportamento operando simultaneamente: não em competição, mas complementarmente entre si.

A palavra “cidadão” é recorrentemente usada, no Brasil, sempre em situações negativas, especialmente para marcar a posição de alguém que esteja em desvantagem. No Brasil, enunciar ser “cidadão” é estar sujeito ao tratamento universalizante e impessoal, e é justamente o contrário de ser “reconhecido” numa situação de conflito ou disputa. O ritual do reconhecimento, afirma o autor,

humaniza e personaliza as relações formais, permitindo a “devida” classificação dos atores envolvidos na querela e na hierarquia social. Não é à toa que muitos dos conselhos sejam representados, na visão dos que nele frequentam, como espaços para “ver e ser visto”, para “conhecer e ser reconhecido” pelos policiais que atuavam nas suas regiões de moradia. Ser reconhecido por um policial numa situação de necessidade era não só um desejo, mas um importante capital político acumulado, que poderia resultar numa forma de não ser tratado segundo os rigores da lei, impessoais e duras. Numa determinada ocasião, como bem apontou a líder comunitária ao relatar sua atual relação com a polícia a partir de sua participação nas reuniões do conselho comunitário de segurança: “se a gente liga, a gente tem uma certa atenção; se a gente precisa de alguma coisa, da assinatura deles, é na hora que eles dão”, o que pode indicar um dos efeitos que esta aproximação pode gerar ao falarmos do contexto brasileiro: ao mesmo tempo que a reunião permite uma aproximação entre atores historicamente distanciados (população e polícia), e, como veremos mais adiante, singularidades na expressão (e inversão) das hierarquias sociais dos atores, este também exemplifica o desejo do tratamento diferenciado, “especial”, possível apenas pelo acionamento das relações pessoais.

A cidadania é, contudo, algo que se constrói e ser “cidadão” é um papel social que se aprende no decorrer das relações sociais.

As observações acima desenvolvidas, seguidas dos argumentos dos respectivos autores aqui escolhidos para problematizar a ideia de cidadania no contexto brasileiro mostram-se importantes. Servem para compreender que concepção de cidadania é esta que se está esperando daqueles que frequentam as reuniões dos conselhos comunitários de segurança, assim como compreender melhor este espaço de participação, que, “inventado” sob o crivo e as orientações do Estado, também explicita um modo específico de participar onde convivem, simultaneamente, as sintaxes próprias de um espaço de participação provocado pelo Estado e aquelas que serão construídas pelos atores que dele farão parte. Esta análise também permite refletir acerca das tensas relações entre Estado e sociedade no Brasil.

Assim, pensar nas relações entre cidadãos e Estado, assim como na constituição de “espaços públicos” no Brasil implica refletir, necessariamente, sobre a forma de constituição dos chamados “cidadãos” no contexto brasileiro e o papel do Estado nesse processo. Nossa história social e política aponta para o fato de que temos muito pouca tradição associativa e participativa, ainda que reconheçamos o advento de experiências inovadoras

nos chamados “movimentos sociais”. Observa-se a criação e a existência de espaços públicos de participação conclamados e construídos “artificialmente” pelo Estado, que podem expressar as necessidades locais e vocalizar as demandas dos cidadãos, mas isso não necessariamente significa que tais espaços sejam apropriados pela sociedade.

Embora o Brasil tenha avançado em seu processo de democratização, sobretudo no advento de “novas” formas associativas, a existência de espaços públicos no Brasil, compreendidos como espaços democráticos que permitissem uma interlocução entre a sociedade e o Estado, enfrenta ainda alguns obstáculos. Um deles está relacionado à acepção da palavra “público”, cujo significado no Brasil ganha sentidos diversos daqueles compartilhados em países onde a cidadania e o respeito aos direitos dos cidadãos foram contemplados não apenas no plano das leis e normas, mas nas demais dimensões da vida social. No Brasil, há uma dificuldade de se pensar o domínio do público (a coisa pública, a res publica) como um espaço universal “de interação social de indivíduos diferentes, mas iguais” (Kant de Lima, 2000).

Aqui, o domínio do público – seja moral, intelectual ou até mesmo o espaço físico – é o lugar controlado pelo Estado, de acordo

com as “suas” regras, de difícil acesso e, portanto, onde tudo é possivelmente permitido, até que seja proibido ou reprimido pela “autoridade”, que detém não só o conhecimento do conteúdo, mas principalmente a competência para a interpretação correta da aplicação particularizada das prescrições gerais, sempre realizada através de formas implícitas e de acesso privilegiado. (Kant de Lima, 2000, p. 109)

Isso quer dizer que a ideia de “público” no Brasil é normalmente confundida como sendo algo ou que “pertence” ao Estado, de domínio deste ou por ele apropriado de forma particularizada. O “cidadão”, neste contexto, é associado a um intruso, que não conhece o “seu” lugar e permanecendo sempre em oposição ao Estado (ou aos membros da sociedade por ele autorizados) (Miranda, 2007). Neste sentido, a relação entre os indivíduos e a ‘coisa pública’ se configura como uma relação distanciada ou de baixa apropriação por parte dos mesmos. Isso, evidentemente, também se reflete na modesta participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas ou na expressão de modestas formas de associativismo. Entendemos a “coisa pública” como algo que não é de ninguém, em vez de tomá-la como um bem de todos. (Kant de Lima, 1997; Miranda, 2000 e 2005). Neste mesmo

ideário, o conflito – que deveria ser compreendido como pressuposto de uma ordem social democrática – é visto como uma desarrumação da ordem, e sua explicitação representa um obstáculo que coloca em risco a estrutura social.

Assim, nem a acepção do conceito [de público] é trivial, tampouco a relação do Estado com a sociedade, fato que vai se refletir nas chamadas instâncias de participação social nas políticas públicas, especialmente as provocadas por este mesmo Estado que, ao abrir espaços de interlocução com a sociedade, induz e define qual a natureza e o modo de participação que se devem exercer. Isso, evidentemente, não desqualifica os espaços ou instituições de participação construídos, mas este é um dado necessário a se assinalar ao observar as práticas e as apropriações de tais espaços pelos seus diferentes atores: os pertencentes ao Estado e os que desejam com ele dialogar.

Mesmo considerando o cenário acima, que explicita os processos que a sociedade brasileira tem experimentado na direção da consolidação de sua democracia, na apropriação da “coisa pública”, no acompanhamento das políticas públicas e no desenvolvimento de espaços públicos e participativos, alguns autores<sup>14</sup> apontam para o fato de que nos anos noventa algumas mudanças estruturais acabaram por ocorrer no país, trazendo implicações

para a relação entre o Estado e a sociedade civil. Dagnino (2002) sinaliza para o fato de que as políticas neoliberais características deste período tiveram como efeito uma “desaceleração no ritmo da democratização”, agravando as desigualdades sociais e econômicas e impactando na capacidade de mobilização política da sociedade civil. Afirma também, em contrapartida, que é neste período que as relações entre Estado e sociedade civil passam por uma mudança significativa: se antes caracterizadas por “confrontos”, oposição e antagonismo, passam neste momento a serem marcadas por negociação e atuação conjunta.

Miranda (2007) destaca que este novo contexto proporciona um terreno fértil para a “revitalização” da sociedade civil e da manifestação de novas formas de associativismo, movimentos sociais organizados, reorganização partidária e democratização do Estado. A autora elenca um conjunto de características, dentre as quais vale a pena destacar: 1) Redução do papel do Estado como fonte de direitos e de participação; 2) Deslocamento da idéia de nação como fonte de identidade coletiva; 3) Surgimento de organismos políticos e burocráticos supranacionais; 4) Surgimento de organizações não-governamentais que estão voltadas para o interesse público; 5) Formulação e execução de políticas públicas alternativas e democráticas, que tentam

<sup>14</sup> Dagnino (2002).

romper os vícios do paternalismo e do clientelismo. (Miranda, 2007, p. 422)

Dessa forma, ressalta Miranda (2007) que este novo associativismo, chamado de “participação cidadã”, caracteriza-se por ser mais propositivo e menos reivindicativo, baseado numa concepção mais ampla de cidadania, não restrita apenas ao direito ao voto, mas que reconhece o direito à vida. Como destaca a autora,

baseia-se, portanto, numa concepção de cultura cidadã, fundada em valores éticos universais e impessoais, em uma concepção democrática radical, e em ações e regras mínimas compartilhadas que geram sentido de pertencimento, facilitam a convivência urbana e asseguram o respeito à diversidade. (Miranda, 2007).

Assim, a participação social representa um processo mediante o qual várias camadas e esferas sociais contribuem na produção, gestão e compartilhamento dos bens de uma sociedade. Se é correto afirmar que a soberania popular caracteriza a democracia plena, num Estado democrático não seria possível admitir decisões políticas que não tivessem a colaboração ou a influência da sociedade civil. (Oliveira, 2007).

A liturgia e o vocabulário observados durante as reuniões dos conselhos comunitários de segurança possuem

características que em muito se assemelham com os protocolos reproduzidos nas cerimônias e no cotidiano próprios do Estado, com todas as formalidades, expedientes e regras de precedências previstas. Este modo de participar lança mão destas sintaxes e “inventa” outras formas, “novas”, cuja linguagem é apropriada (em todos os sentidos da palavra) pelos participantes que dele fazem parte.

Se o conselho comunitário de segurança foi “inventado” pelo Estado, num contexto através do qual era, na concepção dos gestores, necessário induzir um tipo de participação social com o Estado, o que veremos é que tal domesticação (ainda que suposta) foi aos poucos sendo modificada pelos atores que fazem o conselho “funcionar” a seu modo, imprimindo novos significados a suas práticas. Sendo o conselho (gestor, de direitos) este lugar “híbrido” que não é nem propriedade do Estado (mas fomentado e regulado por ele), nem sua origem advém dos chamados “movimentos sociais”, adotar mecanismos protocolares e representados como “oficiais”, cujo sentido aqui se relaciona à sua aproximação ou vinculação com o que é estatal, empresta a formalidade necessária ao conselho para que ele tenha legitimidade, como atender às regras de precedência para composição da mesa e anúncio dos participantes, o registro em ata, a deferência à bandeira

nacional e ao hino da pátria. Por outro lado, múltiplas hierarquias (e não apenas relacionada à aproximação com o Estado) serão observadas no desenrolar das reuniões, assim como as resistências à doutrinação governamental empreendida, dramatizadas e enunciadas no momento que os participantes fazem uso da palavra, subvertendo, por um lado, e reinventando, por outro, as lógicas e linguagens propostas pelo governo, numa espécie de trânsito pelos entrelugares (Bhabha, 1998), ora Estado, ora “sociedade”, onde vão se produzindo os significados da participação na polis.

### **E NO CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA? COMO SE DÁ ESSA PARTICIPAÇÃO? QUAIS AS IMPLICAÇÕES DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NESTA ÁREA?**

Em primeiro lugar, se recuperarmos o marco constitucional, vimos que este definiu em vários artigos que a participação da sociedade, a “cooperação das associações representativas” e a iniciativa popular na gestão das políticas deveriam ser um valor e uma prática a serem adotadas. No entanto, dentre as políticas sociais mencionadas na carta constitucional, o direito à segurança é um dos temas sobre o qual a constituição de conselhos ou de instâncias participativas não é mencionada<sup>15</sup>. Sendo a segurança

pública descrita como um “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” (Art. 144), esta matéria esteve ao longo de muitos anos distante da participação dos cidadãos.

Este distanciamento pode ser explicado por diferentes razões. Primeiro, em decorrência do pacto político propriamente dito, a relação entre a população e as instituições públicas responsáveis pela “segurança” não é, de partida, simétrica. É do Estado, representado pelas suas instituições de controle social, o monopólio do uso legal e legítimo da força, poder este conferido pelos próprios cidadãos da comunidade política, cujo trabalho é pautado pela produção legal e autorizada de obediência a este pacto político com determinados meios e modos. (Proença Jr, Muniz e Poncioni, 2009).

Como no Brasil este ideário democrático nem sempre pautou as ações e as instituições, no nosso caso a chamada “segurança pública” durante muitos anos foi (e em alguns casos ainda é) vista mais como uma faculdade do Estado, uma atribuição que o mesmo deve dar conta, do que um “direito social” propriamente dito, um bem público acessível aos membros de uma dada comunidade política para que pudessem opinar, criticar,

---

de mestrado aponta para a inexistência de previsão constitucional de conselhos de direitos ou gestores no campo da segurança pública.

<sup>15</sup> Para mais informações ver Souza (2009), cuja dissertação

enunciar questões sobre a sua gestão e manutenção. Não é por acaso, portanto, que na finalidade e nos objetivos dos conselhos comunitários de segurança, estes sejam descritos como instâncias de caráter consultivo ou como “fonte de obtenção de subsídios” da sociedade para os órgãos de segurança pública, diferentemente dos demais conselhos de direitos previstos constitucionalmente, cujo caráter previsto, na lei, é consultivo e deliberativo.

Além disso, a “segurança pública” foi muito tardiamente pensada como algo que deveria ser compartilhado com os cidadãos. É importante destacar que o tema, antes de 1988, era tratado como “segurança nacional” e esteve ocupado com a proteção das fronteiras e da existência de um inimigo interno. É apenas no texto constitucional de 1988 que o tema aparece e está associado à ideia de “preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Nas constituições anteriores fala-se em “preservação da ordem e da segurança interna”, cuja competência cabia às polícias militares.

Neste sentido, “segurança” era tratada como algo “secreto”, restrito ou de propriedade exclusiva ora das forças armadas, ora das polícias militares, distanciado da população, uma vez que qualquer proximidade era compreendida como um risco de promiscuidade ou de “contaminação” das instituições policiais. Parte deste entendimento

residia na ideologia militar (também chamada de militarismo) presente nas forças armadas e equivocadamente incorporada pelas polícias militares, pois desconsidera suas especificidades. Tal ideologia refere-se à influência do Exército nas atividades de polícia, não à organização militar ou mesmo a adoção do uniforme ou da hierarquia para o seu funcionamento. (Muniz, 1999). Trata-se de um sistema de ideias cuja atitude é reativa, segundo a qual a atividade de polícia é compreendida como uma ação de guerra, com atributos que se referem a “cerco”, “inimigo”, “batalha”, etc.; onde há uma pretensão de “eliminação do inimigo”, não a administração dos conflitos; cujos indicadores de avaliação se referem a “pessoas presas ou mortas” e “armas ou drogas apreendidas”, só para dar alguns exemplos. Esta ideologia levou a um insulamento das instituições policiais, que se mantiveram atomizadas em seu trabalho e só muito recentemente têm vivenciado e praticado essa relação colaborativa com a população.

Vale ressaltar também que mesmo reconhecendo os progressos alcançados com a Constituição de 1988, no campo da segurança pública – representado pelo artigo 144 – permaneceu vigente o ordenamento institucional e jurídico das políticas de segurança anteriores. Dito em outras palavras, mesmo com os avanços da chamada constituição cidadã, a segurança pública “dever do

Estado, direito e responsabilidade de todos” não incorporou a participação popular como requisito fundamental, sendo representada – sobretudo na visão tradicional presente ainda em algumas instituições policiais – como algo acessório e relacionado às “relações públicas”.

Como destaca Simões (2009), a presença popular na “política” de segurança pública durante muitos anos foi vivenciada de três formas tradicionais, como apresentado a seguir:

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).

No Brasil, é a partir do final da década de oitenta que “novos” espaços de interlocução entre a população e as suas polícias são criados. As formas mais comuns observadas são os programas de policiamento comunitário, os hot lines (chamados popularmente de “disque-denúncia”), as ouvidorias de polícia, os planos municipais de segurança pública, prevenção à violência ou de ordem urbana e os conselhos comunitários de segurança pública. Comentarei aqui algumas destas experiências<sup>16</sup>.

Os programas de policiamento comunitário se disseminaram em vários países do mundo e também nas polícias militares do Brasil. Por vezes qualificado como “iniciativa”, em outros casos nomeado de “estratégia” ou “prática”, seu conceito é tão popular quanto vago e pode ainda ser compreendido como uma frase de efeito para tornar o policiamento mais “palatável”. Sua premissa central define que “o público deve exercer um papel mais ativo e coordenado na obtenção da segurança”. “O público deve ser visto como “co-produtor” da segurança e da ordem, juntamente com a polícia”, o que implica um papel novo para a polícia, ou seja, “criar maneiras apropriadas de associar o público ao policiamento e à manutenção da lei e da ordem”.

<sup>16</sup> Além das experiências mencionadas, vale destacar que em 2009 foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, cujas fases de preparação previram um conjunto de etapas de mobilização tanto de profissionais do campo da segurança pública, gestores e membros da sociedade civil.

(Skolnick & Bayley, 2002, p. 18. Grifo meu). Sua prática prevê o atendimento a quatro normas: 1. Organizar a prevenção do crime tendo como base a comunidade; 2. Reorientar as atividades de patrulhamento para enfatizar os serviços não-emergenciais; 3. Aumentar a responsabilização das comunidades locais; e 4. Descentralizar o comando. (Skolnick & Bayley, 2002, p. 19).

No Brasil, vários são os estudos disponíveis dedicados a analisar as experiências de policiamento comunitário nas polícias brasileiras e também fora do país (algumas em perspectiva comparada). Todos, de alguma forma, apontam para os benefícios da experiência e, da mesma forma, das inúmeras limitações enfrentadas pelas instituições policiais no momento de sua implantação, entretanto estes também apontados por Skolnick e Bayley (2002), como, por exemplo: a cultura tradicional da polícia (e sua resistência frente à introdução do policiamento comunitário), a juventude da polícia (na maturidade de temperamento e julgamento), a ideia do “policia de rua” versus “policia da administração”, a responsabilidade de pronta resposta (e a pressão constante por reatividade), as limitações de recursos e a escassez de mão-de-obra e a responsabilização do comando (diante da necessidade de descentralização da autoridade).

Somando os pressupostos desta filosofia com o contexto brasileiro

descrito anteriormente, no qual, por um lado, a coisa pública não é algo compreendido como de responsabilidade de todos, mas apropriado pelo Estado de forma particularizada, e o entendimento presente durante muitos anos de que “segurança pública é assunto de polícia, não de paisano<sup>17</sup>”, compreende-se o afastamento entre tais instituições e a sociedade como um todo e os percalços enfrentados na aproximação de tais atores.

Outra forma de “colaboração” da sociedade frequentemente mencionada pelos policiais é a participação através da “informação”. Exemplos como “disque-denúncia” e “linhas diretas” (hot lines) que permitem fornecer informações à polícia, são não só valorizadas como recorrentemente qualificadas pelos policiais como “uma importante forma de participação da população na segurança pública”. Tal questão também apareceu com ênfase nos discursos presentes nas reuniões dos conselhos comunitários de segurança observados, seja na fala dos policiais, como nas da maior parte das pessoas presentes na “plateia”. Segundo os discursos observados, “a população teria em suas mãos uma importante arma”, que poderia auxiliar os policiais na redução do crime e da violência se adequadamente fornecidas.

<sup>17</sup> “Paisano” é o nome utilizado no jargão policial militar para definir os civis (não policiais).

O “insumo”, o fornecimento de informações “privilegiadas” é um discurso presente na fala dos atores dos conselhos observados, sobretudo dos policiais militares. Assim, “denunciar” um fato criminoso que esteja ocorrendo, permitindo a realização de uma prisão em flagrante, é descrito, pelos próprios policiais, como um elemento de eficácia da ação policial. A informação privilegiada ocupa um lugar importante na lógica das instituições policiais. É valorizada no discurso das “autoridades” e participantes presentes à reunião e é explicitada pelos membros da mesa.

O tema “informação” aparece através de mais de uma forma nas reuniões, desta vez trazido pelos representantes da polícia civil: a necessidade da “notificação” na delegacia de polícia das vitimizações das quais a população é alvo. A importância da “estatística policial” faz parte do discurso usado para justificar o “melhor” emprego do efetivo policial. Este mesmo discurso, da mesma forma que aparece como uma justificativa racional para o trabalho da polícia, por vezes é interpretado por alguns participantes da reunião como uma espécie de “culpabilização” da vítima, como se dela coubesse a responsabilidade do desconhecimento da polícia sobre os acontecimentos, explicitado pela frase “se ela não se dirigir à delegacia para comunicar o fato, não está colaborando para a resolução do problema”. Logo, é possível perceber diferentes concepções

dos policiais e da população sobre “participação da sociedade na segurança pública”, normalmente traduzida em “prestar informações”.

A valorização das informações “privilegiadas” e a desqualificação da “estatística” segue coerentemente à mesma lógica já estudada por Kant de Lima (2000) em seu estudo sobre as teorias e as instituições jurídicas e de controle social em uma pesquisa comparada. No modelo hierárquico, piramidal, constituído de partes desiguais e complementares, “quem está no topo do vértice é o único que tudo vê, cuja perspectiva é verdadeira”. Neste modelo, característico do contexto brasileiro, há uma valorização positiva entre saber e poder (Foucault, 2002), onde quem sabe mais, pode mais. O valor dado à informação está subordinado ao fato desta ser privilegiada, do domínio de poucos, não publicizada. “Só vale a pena saber aquilo que poucos sabem, pois só assim tenho a garantia de obter efeitos confiáveis” (Kant de Lima, 2000, p. 110). Ela é tão mais valorizada quanto menor for o seu acesso, diferentemente do modelo “igualitário”, próprio do sistema americano, no qual a informação que não é pública não é validada. No Brasil, a informação é validada e valorizada exatamente por ser privilegiada (Kant de Lima, 2010).

Diferentemente dos hot lines, dos “disque-denúncias” e dos programas de policiamento comunitário (ou nomes

análogos), os conselhos comunitários de segurança surgem, como descrito acima, a partir de uma indução do Estado, representando uma variação dos conselhos gestores de políticas públicas. Sua “invenção” data do início da década de oitenta, nas cidades de Londrina e Maringá, no Paraná, e em 1985 em São Paulo, mas esta experiência é intensificada e disseminada no Brasil a partir de 2002, ano que coincide com publicação de modificações na lei do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)<sup>18</sup>, fundo de recursos federais administrados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça que passou a definir que municípios que possuísem ou implantassem conselhos de segurança pública, que tivessem instituído planos de segurança pública, que possuísem guarda municipal ou realizassem ações de policiamento comunitário poderiam receber recursos do Governo Federal.

Os conselhos de segurança também são recorrentemente qualificados como formas de participação social no campo da segurança pública, cuja experiência reúne as características de um espaço público criado pelo Estado e que permite o debate de múltiplos atores e interesses em razão dos quais estratégias inovadoras permitem um diálogo diferenciado entre as instituições de segurança e os atores que dele

fazem parte. Muitos são os autores que se dedicaram a desenvolver artigos e estudos (sob diferentes marcos conceituais) sobre os conselhos comunitários de segurança, como Sento-Sé (2005), Silva (2005), Zavataro (2006), Teixeira (2005), Cunha (2006), Miranda (2007; 2008), Vasconcelos (2007), Czajkowski Júnior (2007), Cruz (2009), Souza (2009), Tatagiba (2002), Lyra (2009) e Moraes (2009), apenas para dar alguns exemplos. Os estudos e artigos sobre os conselhos comunitários de segurança são normalmente circunscritos aos espaços geopolíticos (um ou mais bairros, uma cidade, etc.) onde estes foram implementados, e que problematizam sua constituição e seu desenvolvimento enquanto instituições participantes da gestão das políticas públicas desta área. São importantes contribuições bibliográficas, algumas delas com foco nas características estruturais, normativas ou de funcionamento dos conselhos, normalmente vinculados a uma abordagem própria da sociologia ou da ciência política. Outras se dedicam a observar e analisar como a participação se expressa nestes espaços ou quais os significados atribuídos à participação nos conselhos comunitários de segurança.

Os conselhos comunitários de segurança já se encontram disseminados nos municípios e bairros do Brasil, sobretudo após sua existência ter sido considerada como um indicador

<sup>18</sup> Lei 10.201/2001, alterada pela Lei 10.746/2003.

para a distribuição de recursos do FNSP. Miranda (2008) sinaliza que este “estímulo”, embora tenha sido interpretado como um fator positivo, pode trazer desdobramentos perversos com relação à sua atuação, justamente por conta dos mesmos estarem sendo criados por força de instrumentos legais relacionados à distribuição de recursos públicos (e não necessariamente por uma demanda de movimentos sociais ou da própria população). Como destaca:

Embora alguns vejam positivamente tal exigência, na prática ela pode comprometer a perspectiva de reinvenção democrática, na medida em que a obrigatoriedade dos conselhos de segurança seja interpretada como uma mera formalidade burocrática. (Miranda, 2008).

Por outro lado, este fator indutivo responde ao mesmo ideário explicitado até então, onde os conselhos representam instituições previstas e construídas pelo Estado (e não seria estranho, induzidas por este), num esforço de aproximação ou “estritamento” (Caruso, 2009) entre as instituições do Estado e um conjunto de cidadãos interessados em dialogar com ele.

Um dos efeitos perversos ressaltado acima é que a indução voltada para a captação de recursos pode ter provocado a criação, no âmbito legal, de inúmeros conselhos comunitários de segurança

nos bairros e municípios brasileiros, mas que na prática não funcionam regularmente<sup>19</sup>. Eles existem na lei, mas não existem de fato. Não existem muitas formas de mapeamento dos conselhos comunitários de segurança do país, tampouco do seu funcionamento. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (mais conhecida como MUNIC), realizada pelo IBGE, levanta desde 1999 informações sobre a gestão da segurança no nível municipal. Sendo aprimorada a cada edição, os suplementos mais recentes sobre segurança pública na MUNIC foram editados em 2006 e 2009, no interior dos quais perguntas sobre a existência de conselhos de segurança pública foram incluídas. Em 2008, foi realizado um primeiro mapeamento dos conselhos estaduais, municipais e comunitários de segurança pública pela SENASP/MJ<sup>20</sup>, cujo objetivo era identificar e mobilizar tais atores para participação na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.

Segundo os dados da MUNIC de 2009, 22,1% dos 5.565 municípios brasileiros possuíam estrutura organizacional<sup>21</sup> específica para tratar de

<sup>19</sup> O sentido de “funcionar” aqui quer dizer sobre a capacidade dos conselhos de, pelo menos, provocar reuniões regulares, sem entrar no mérito do que sua atuação provoca.

<sup>20</sup> Moraes, Luciane P. B. Pesquisa Nacional dos Conselhos de Segurança Pública. SENASP/MJ, 2009.

<sup>21</sup> A estrutura organizacional está definida na pesquisa como a existência de algum órgão gestor assim definido: secretaria municipal exclusiva, secretaria municipal em conjunto com outras políticas, setor subordinado a outra

assuntos ligados à segurança pública, dos quais 166 informaram possuir uma secretaria exclusiva para tratar de assuntos desta área. Com relação à existência de conselhos municipais de segurança pública<sup>22</sup>, a pesquisa identificou a existência de 579 municípios possuidores de conselhos municipais de segurança, a maior deles concentrados na região sudeste. Deste total, 418 informaram que realizaram reunião nos últimos doze meses, dado que pode indicar o status do seu funcionamento (se ativo ou inativo). Dos 579 municípios que indicaram ter conselhos municipais, 448 afirmaram que seus conselhos municipais de segurança são paritários, cuja composição obedece a um equilíbrio entre instituições do Estado e da sociedade civil. Sobre seu caráter, 400 (69%) municípios afirmaram possuir conselhos consultivos, 368 (63%) deliberativos, 190 (33%) normativos e 299 (51%) tem caráter fiscalizador, podendo o mesmo conselho reunir mais de um caráter no desenvolvimento das suas atividades. Na edição de 2009 não foram incluídas perguntas sobre as

atribuições dos conselhos municipais de segurança, ao contrário da consulta de 2006, que revelou que, com relação às suas atribuições dos conselhos, 84,9% (de um universo de 445 municípios com conselhos municipais de segurança) relataram que têm como atribuição diagnosticar problemas vinculados à criminalidade violenta e 71,7% (também de um total de 445) informaram ter como atribuição realizar o planejamento e a elaboração de programas educacionais.

A pesquisa (MUNIC) ainda incluiu perguntas sobre a existência no município de unidades de segurança pública, questionando se a cidade possui delegacia de polícia civil, delegacia de polícia especializada no atendimento à mulher, delegacia de proteção ao idoso, delegacia de proteção à criança e ao adolescente, delegacia de proteção ao meio ambiente, presídio feminino, IML, instituições especializadas no atendimento de idosos vítimas de violência, centros integrados de atenção e prevenção da violência contra o idoso, de assistência ao condenado, para população LGBT e, por último, neste longo e curioso sistema classificatório, conselho comunitário de segurança. A MUNIC identificou a existência de 931 municípios que afirmaram possuir conselhos comunitários de segurança dentre os 5.565 municípios brasileiros, dos quais 22% [dos municípios] estão concentrados no Estado de São Paulo,

---

secretaria, setor subordinado diretamente à chefia do executivo e órgão da administração indireta. Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2009.

<sup>22</sup> Segundo informações presentes no relatório da pesquisa, o conceito de Conselho Municipal de Segurança Pública adotado é “órgão colegiado com a finalidade de diagnosticar os problemas vinculados à violência no município, estabelecer programas coordenados de ações e acompanhar a implementação dos trabalhos, além de gerir fundos provenientes de orçamento e doações”.

16,5% no Paraná e 16% em Minas Gerais. A pesquisa é limitada, uma vez que não questiona a quantidade de conselhos comunitários de segurança em cada município pesquisado, fato que implica na inexistência de uma base de dados confiável que forneça informações dos conselhos comunitários de segurança existentes no país.

A identificação destas instituições foi, aliás, um dos entraves enfrentados na Pesquisa Nacional dos Conselhos de Segurança Pública, realizada pela SENASP em 2008. Do total de questionários aplicados, 545 conselhos comunitários, municipais e estaduais de segurança pública responderam à pesquisa. Deste total, 447 (82%) identificaram-se como conselhos comunitários. Não é possível indicar de forma definitiva as razões pelas quais alguns estados responderam de forma massiva à pesquisa e outros não, mas vale ressaltar que em alguns deles (como Minas Gerais e Paraná) os conselhos comunitários de segurança possuem um caráter profundamente institucional, tendo suas atividades geridas por órgãos vinculados à Secretaria de Estado de Segurança Pública e, às vezes, de coordenadorias especiais para o desenvolvimento desta atividade.

Dos resultados desta pesquisa<sup>23</sup> que valem a pena ser aqui destacados, chama a atenção, como mencionado

<sup>23</sup> Para mais informações ver relatório da Pesquisa Nacional dos Conselhos de Segurança Pública (Moraes, 2009).

acima, que é a partir do ano de 2002 que há um incremento no advento deste tipo de “instituição” no Brasil. 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. Uma grande parte (pouco mais de 40%) foi criada a partir de instrumentos normativo-legais de constituição, como decretos e leis. Sobre as atribuições dos conselhos de segurança 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%), promover 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%). 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 (ou nos seus instrumentos normativos), não se traduzindo necessariamente nas atribuições desempenhadas no dia

a dia de suas atividades, não previstas neste sistema classificatório legal e procedimental.

Finalmente, vale ainda destacar quais as instituições que se fazem presentes na composição dos conselhos pesquisados e que, normalmente, participam das suas reuniões. Dos 545 conselhos de segurança pública que participaram da pesquisa, 83,9% indicam a presença da Polícia Militar na sua composição e 62,6% a Polícia Civil, fato que, por si só, já mostra o lugar central que tais instituições têm ocupado neste espaço de participação. A pesquisa também revelou um volume muito expressivo de entidades da sociedade civil (privadas, inclusive) representadas nos conselhos de segurança pública, dentre as quais se destacam as associações de moradores (58,7%), entidades de classe (45,3%), instituições religiosas (44%) e associações comerciais e industriais (42,2%).

Ambas as pesquisas aqui comentadas possuem ênfase nas características estruturais dos conselhos, como sua natureza, caráter, composição, regularidade de funcionamento e recursos físicos. São os estudos sobre as experiências dos conselhos municipais ou comunitários de segurança pública observados em muitas regiões brasileiras que se debruçarão sobre o seu modo de funcionamento, como se relacionam com as demais instituições do Estado encarregadas de administrar a justiça e a segurança, como se dá a interação e

negociação dos membros do conselho com o poder local e, em alguns casos, as formas de administração de conflitos nestes espaços.

Sobre a existência e a atuação dos conselhos comunitários de segurança, há vários recursos argumentativos com enfoque na prevenção da violência e na participação da sociedade civil que são lançados para justificar a sua manutenção. Alguns se referem à oportunidade de aproximação entre as instituições policiais e a sociedade, contribuindo para diminuir a desconfiança da comunidade com relação ao trabalho da polícia. Por outro lado, a discussão em torno da criação de espaços onde a população possa colocar as suas demandas sinaliza para o fato que estes espaços podem propiciar (ou serem confundidos com) um estímulo a práticas assistencialistas por parte dessas instituições (Paes, 2010).

De qualquer sorte, os conselhos são em geral qualificados como legítimos espaços de participação, cuja experiência merece investigações sistemáticas. Suas diferentes formas de atuação podem incorrer tanto na reprodução de práticas perversas de favorecimento e clientelismo, como podem, como observa Miranda (2008),

funcionar como canais importantes de participação coletiva, se possibilitarem a criação de

uma cultura política de inclusão, de relações políticas entre agentes do Estado e cidadãos, que introduzem lógicas distintas de racionalidade coletiva e de garantia de direitos na formulação e gestão das políticas públicas. (Miranda, 2008, p. 15).

O exercício de compreensão dos modos e sentidos do participar nos conselhos comunitários de segurança passa, certamente, pela compreensão do valor (ou valores) atribuído à participação no contexto brasileiro, que ganha lugar e espaço no contexto das transformações das relações entre Estado e sociedade, onde o primeiro deveria compartilhar suas formas de gestão com o segundo e o segundo deveria incrementar mecanismos de controle deste.

Passa também pelo entendimento do contexto histórico, político e social da constituição dos direitos de cidadania no Brasil, sobretudo na sua dimensão sociológica. Ser cidadão no Brasil não significa apenas ser o “indivíduo que, como membro de um Estado, usufrui de direitos civis e políticos garantidos pelo mesmo Estado e desempenha os deveres que, nesta condição, lhe são atribuídos<sup>24</sup>”. Aqui o sentido desta palavra pode ter múltiplos significados (e um sentido positivo ou negativo), subordinados a forma como os indivíduos vivenciam suas

relações na hierarquia social brasileira, onde se pode navegar de indivíduo a pessoa (e vive versa) (DaMatta, 1997). Se participar já não seria uma tarefa trivial em nosso contexto, participar no campo da segurança pública tem características ainda mais peculiares, cuja história é marcada, como visto aqui, por distanciamentos de parte a parte quando falamos da sociedade e das instituições do Estado cuja responsabilidade é prover o direito à segurança para os indivíduos.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. *A Moralidade da Democracia*. São Paulo/Belo Horizonte, Perspectiva/Editora da UFMG, 1996.

\_\_\_\_\_. *Políticas Participativas no Governo Lula: Uma Avaliação do PPA e da participação popular no primeiro mandato e propostas para o segundo mandato*. Relatório para o projeto Euro-Brasil, 2007.

\_\_\_\_\_. (Org). *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez, 2009.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. *Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 47, 4, 2004, p. 703-728.

BHABHA, Homi. *O Local da Cultura*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro

<sup>24</sup> Fonte: Dicionário Houaiss da língua portuguesa.

de 1988.

BOURDIEU, Pierre. O que falar quer dizer. In: *Questões de Sociologia*. Marco Zero: Rio de Janeiro, 1983.

\_\_\_\_\_. *A Economia das Trocas Linguísticas: O que falar quer dizer*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

BRITES, Jurema; FONSECA, Claudia (Org). *Etnografias da Participação*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

CARDOSO, Ruth. A trajetória dos movimentos sociais. In DAGNINO, Evelina (Org). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

CARUSO, Haydée Glória Cruz. *Entre Ruas, Becos e Esquinas: por uma antropologia dos processos de construção da ordem na Lapa Carioca*. Tese de Doutorado em Antropologia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense. Niterói. 2009.

CARUSO, Haydée; MUNIZ Jacqueline; CARBALLO BLANCO, Antônio Carlos (organizadores), *Polícia, Estado e Sociedade: práticas e saberes latino-americanos*, Rio de Janeiro: Publit, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CRUZ, Ana Paula Galdeano. *Para falar em nome da segurança: o que pensam, querem e fazem os representantes dos Conselhos Comunitários de Segurança*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais

apresentada a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Campinas, 2009.

CUNHA, Eduardo Pazinato da. *Conselho Municipal de Justiça e Segurança: A Experiência de Gestão Participativa da Segurança em Porto Alegre (RS)*. Monografia para Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais na Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2006.

CUNHA, Eleonora Schettini M; PINHEIRO, Marcia Maria Biondi. *Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social*. In AVRITZER, Leonardo (Org). *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez, 2009.

CZAJKOWSKI JÚNIOR, Sérgio. *Violência urbana e governança comunitária: um estudo dos conselhos comunitários de segurança e do policiamento comunitário na cidade de Curitiba-PR*. 2007.

DAGNINO, Evelina. *Anos 90 : Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs). *Democracia, Sociedade Civi e Participação*. Chapecó: Argos, 2007.

DAMATTA, Roberto. *O ofício de Etnólogo, ou como ter 'Anthropological Blues'*. In NUNES, Edson de Oliveira (org). *A Aventura Sociológica*. Rio de

Janeiro: Zahar Editores, 1978.

\_\_\_\_\_. A casa e a rua. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

\_\_\_\_\_. Carnavais Malandros e Heróis. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

FOUCAULT, Michel. Vigiar e Punir. Petrópolis. Editora Vozes, 2002.

GAROTINHO, Anthony. Violência e criminalidade no Estado do Rio de Janeiro: diagnóstico e propostas para uma política democrática de segurança. Rio de Janeiro: Hama, 1998.

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.

\_\_\_\_\_. Movimentos Sociais e Educação. São Paulo: Editora Cortez, 1999.

\_\_\_\_\_. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: Repensando a Experiência Urbana da América Latina: Questões, Conceitos e Valores. Buenos Aires: Clacso, 2000.

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

\_\_\_\_\_. (Org). Movimentos Sociais no Início do Século XXI. Petrópolis: Vozes, 2003.

\_\_\_\_\_. Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In SANTOS Jr, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio (Orgs). Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

\_\_\_\_\_. O Protagonismo da Sociedade Civil. Movimentos sociais, ONGS e Redes Solidárias. São Paulo: Ed. Cortez, 2005.

GOMES, Laura Graziela; BARBOSA, Livia; DRUMMOND, José Augusto (Org). O Brasil não é para principiantes: Carnavais, malandros e heróis, 20 anos depois. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA. Perfil dos Municípios Brasileiros 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA. Perfil dos Municípios Brasileiros 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

KANT DE LIMA, Roberto. A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro. Seus Dilemas e Paradoxos. Rio de Janeiro, Editora Forense, 1995.

\_\_\_\_\_. A administração dos conflitos no Brasil: a lógica da punição. In: VELHO, Gilberto; ALVITO, Marcos (Orgs). Cidadania e Violência. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ/ Ed. da FGV, 1996.

\_\_\_\_\_. Carnavais, malandros e heróis: o dilema brasileiro do espaço público. In GOMES, Laura Graziela; BARBOSA, Livia; DRUMMOND, José

Augusto (Org). O Brasil não é para principiantes: Carnavais, malandros e heróis, 20 anos depois. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2000.

\_\_\_\_\_. Espaço Público, sistemas de controle social e práticas policiais: O caso brasileiro em uma perspectiva comparada. In: Direitos Humanos – temas e perspectivas. Mauad. Rio de Janeiro, 2001.

\_\_\_\_\_. Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do direito brasileiro em uma perspectiva comparada. Anuário Antropológico, v. 2, p. 25-51, 2010.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. “Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: desafios do desempenho institucional”, in Ciências Sociais. Unisinos. Centro de Ciências Humanas, Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Vol. 38, nº 161. São Leopoldo: UNISINOS, 2002.

LYRA, Rubens P. (org.) Participação e Segurança Pública no Brasil: teoria e prática. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009.

MARSHALL, T. H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MENDES, Regina Lúcia Teixeira. Igualdade à Brasileira : Cidadania como Instituto Jurídico no Brasil. In KANT DE LIMA, R. ; AMORIM, Maria Estella de; MENDES, Regina Lúcia Teireira (org) Ensaio sobre a Igualdade Jurídica. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Cartórios: onde a tradição tem registro público. Antropolítica, v.8, p.59 - 75, 2000.

\_\_\_\_\_. Arquivo público: um segredo bem guardado. Antropolítica, v.17, p.123 - 149, 2005.

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. A Avaliação dos Conselhos Comunitários de Segurança. Revista AVAL Avaliação de Políticas Públicas, Ano 1, v. 2, n. 2, p. 57-68, 2008.

\_\_\_\_\_. A construção de um sistema de monitoramento dos Conselhos Comunitários de Segurança. In: 26ª Reunião Brasileira de Antropologia, 2008, Porto Seguro. 26ª RBA: Desigualdade na Diversidade, 2008.

MORAES, Luciane Patrício Braga de. Disque-Denúncia: a armadilha do cidadão - um estudo sobre os processos de construção da verdade a partir das experiências da Central Disque-Denúncia do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado em Antropologia apresentada ao Programa de Pós Graduação em Antropologia da UFF. Niterói, 2006.

\_\_\_\_\_. Participação Social e o Campo da Segurança Pública: Dilemas e Desafios. In Cadernos Temáticos da CONSEG: Movimentos Sociais e Segurança Pública: a construção de um campo de direitos, Ano 01, N. 09, p. 37-

42, Ministério da Justiça, Agosto de 2009.  
\_\_\_\_\_. Participação social na área da segurança pública: reflexões e análise a partir da Pesquisa Nacional dos Conselhos de Segurança Pública do Brasil. In 33º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2009.

\_\_\_\_\_. Pesquisa Nacional dos Conselhos de Segurança Pública. Ministério da Justiça: DF, 2009.

\_\_\_\_\_. Falar, ouvir e escutar: Etnografia dos processos de produção de discursos e circulação da palavra nos rituais de participação dos conselhos comunitários de segurança. Tese de Doutorado em Antropologia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense. Niterói. 2011.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser: Cultura e Cotidiano da PMERJ. Tese de Doutorado em Ciência Política apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Rio de Janeiro, 1999.

OLIVEIRA, Mariana Siqueira de Carvalho. Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP. Estudo sobre a função dos conselhos gestores atuais. Nota técnica elaborada para a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/MJ) em 2007.

OLIVEIRA, Mariana Siqueira de Carvalho. Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP. Conselho Nacional de Segurança Pública -

CONASP. Nota técnica elaborada para a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/MJ) em 2007.

OLVERA, Alberto J. Sociedade civil e governabilidade no México. DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

OLVERA, Alberto J. (org.). Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: México. México, Xalapa: Fondo de Cultura Económica/ Universidad Veracruzana, 2003.

PAES, Vívian Ferreira. Sobre limites e expectativas da sociedade civil com relação à criação de uma política municipal de segurança. In KANT DE LIMA, R; PIRES, Lenin; EILBAUM, Lucía. Conflitos, Direitos e Moralidades em Perspectiva Comparada. Volume II. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PROENÇA JR, Domício; MUNIZ, Jacqueline; PONCIONI, Paula. Da Governança de Polícia à Governança Policial: controlar para saber, saber para governar. In: Revista Brasileira de Segurança Pública, Ano 3 Edição 5, Ago/Set 2009, PP: 14-37.

SANTOS, Boaventura de Souza (org). Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SANTOS, Wanderley. Guilherme dos. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SANTOS Jr, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz;

AZEVEDO, Sergio (Orgs). Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SENTO-SÊ, João Trajano (Org). Prevenção da violência: o papel das cidades. Coleção Segurança e Cidadania, vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SILVA, Carla Eichler de Almeida. Participação democrática em nível local: a experiência dos conselhos comunitários de segurança pública. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense. Niterói, 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. 09, Ministério da Justiça, Agosto de 2009.

SKOLNICK, Jerome; BAYLEY, David. Policiamento Comunitário: Questões e Práticas através do mundo. Série Polícia e Sociedade n. 6. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

SOUZA, Felipe Vieira de. Segurança Pública e Governança Democrática: os conselhos comunitários como instrumentos de participação e regulação socio-política. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade Candido Mendes. Rio de Janeiro, 2009.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In DAGNINO, E. (Org). Sociedade civil e espaços públicos

no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza. Os Conselhos e Cafés Comunitários de Segurança Pública/RJ no Contexto Democrático. Trabalho apresentado na VI Reunião de Antropologia do Mercosul, 2005.

\_\_\_\_\_. Guia prático para participantes dos conselhos comunitários de segurança. 2ª edição rev. e atual. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2009. (Série Conselhos Comunitários de Segurança).

TURNER, Victor W. O Processo Ritual. Petrópolis : Vozes, 1974.

VASCONCELOS, Ruth. As incertezas da vivência democrática no espaço institucional dos Conselhos de Gestão Participativa. Paper apresentado no II Seminário Nacional de Movimentos Sociais, Participação e Democracia (2007).

ZAVATARO, Bruno. Democracia e Participação nos Conselhos Comunitários de Segurança de Curitiba: Uma Nova Gestão da Segurança Pública? Monografia de Bacharel em Ciências Sociais apresentada a Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006.

## **Luciane Patrício Barbosa Martins**

Superintendente de Educação da Subsecretaria de Educação, Valorização e Prevenção (SSEVP) da Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro (SESEG/RJ).

Pesquisadora Associada do Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-INEAC).