*Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública no Rio de Janeiro**

Paulo Augusto Souza Teixeira

Introdução

O presente trabalho apresenta o desafio da institucionalização de espaços de participação popular nas questões ligadas à Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Tentarei apresentar neste texto as minhas experiências e observações, tanto da *práxis* das organizações policiais, quanto do discurso acadêmico ligado à questão.

Iniciarei discutindo a relação entre ordem pública e cidadania. Os diversos significados do que vem a ser ordem pública surgem a partir de percepções dos fatos sociais, seja de forma individualizada ou coletiva. Esses significados variam no tempo e no espaço, gerando expectativas em relação à estruturação e ao funcionamento das organizações que devem garanti-la. Nas sociedades democráticas, fundamentadas nos princípios da igualdade e da liberdade, o modelo de construção de uma ordem pública reside no consenso sobre as regras que vão gerir os conflitos entre os indivíduos de forma legítima. Essa legitimidade, segundo Kant de Lima (2003: 44) deriva de sua explicitude e universalidade, onde “em um determinado local, as regras de convivência em público são facilmente identificáveis e valem para todos da mesma maneira”.

Ao abordar a questão da ordem pública no Brasil, alguns autores (Kant de Lima, 2003: 45; Mota, 2004: 71) apresentam um paradoxo, onde, na esfera pública brasileira, há uma declaração formal de democracia republicana moderna que convive com valores sociais antagônicos. Assim, a República brasileira, fundamentada no Estado de Direito – onde as partes são formalmente iguais, embora substantivamente distintas – convive com a desigualdade jurídica e a particularidade na aplicação das regras e normas. Esse paradoxo tem influência direta nas missões atribuídas às organizações encarregadas de manter a ordem, bem como, na possibilidade de estabelecer canais de participação da sociedade na construção dessa ordem. Na visão de Kant de Lima (2003: 48):

A conseqüência perversa desse sistema é que, ao invés de enfatizar mecanismos de construção da ordem, enfatiza sistemas de manutenção da ordem, através de estratégias repressivas, em geral a cargo dos organismos policiais e judiciais, vistas como necessárias à administração desse paradoxo. Estas estratégias ora são militares – fundadas nas técnicas de destruição do inimigo, a origem mais evidente da explicitação do conflito, visto como perigosamente desagregador – ora são jurídicas, voltada para a punição das infrações. Nenhuma delas, é claro, adequada à construção e manutenção de uma ordem pública democrática, que deve ser baseada na negociação pública dos interesses divergentes de partes iguais.

As estratégias apresentadas por Kant de Lima (2003) equivalem aos paradigmas penalista e militarista que constituiriam a tradição “repressivista” brasileira (Da Silva, 2003: 190). Para Da Silva (2003), há necessidade de uma nova abordagem, um paradigma “prevencionista”, que teria como característica essencial uma atitude proativa, onde a atividade policial estaria referida às políticas de prevenção do crime, concentrando suas atividades na mediação dos conflitos no espaço público e com um traço comunitário (Da Silva, 2003: 193).

A igualdade entre os indivíduos, fundamento das democracias, nos remete à complexa questão da cidadania. Como o conceito de ordem, ela também possui diversos significados, pois, variam no tempo e no espaço não apenas as regras que definem quem são os seus titulares, mas também

o próprio conjunto de direitos e deveres conferidos a eles. Quando nos referimos à cidadania estamos nos reportamos ao processo de estabelecimento das garantias civis oriundo do século XVIII. Essas garantias abrangem o direito à vida, à igualdade perante as leis e aos tribunais, à liberdade, à propriedade e o acesso à justiça (Amorim, 2003: 220). Essas garantias se desdobram em outros direitos, como o de ir e vir, de expressar o pensamento e de não ser condenado sem o devido processo legal. Esses direitos foram universalizados no Ocidente, além de terem sido acrescidos de outros. Os direitos políticos instituem-se no século XIX como forma de participação no destino da sociedade, conferindo aos indivíduos a possibilidade de votar e ser votado. Já no século XX, estabelecem-se os direitos sociais, que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva através dos direitos à educação, ao trabalho e à saúde. À medida que ocorreram alterações no campo dos direitos do cidadão, novas formas de Estado também se constituíram e as mudanças ocorridas nas suas funções permitiram uma relação mais dinâmica entre indivíduos, sociedade e aparelho estatal (Mondaini, 2003: 116).

Esses direitos civis, políticos e sociais são apresentados como sendo elementos essenciais ao cidadão, que pode ser entendido como um indivíduo, essencialmente igual aos demais que desfrutam do mesmo status (Marshall, 1967). Esse conjunto de direitos costuma ser identificado como garantias da vigência da cidadania ou direitos plenos do cidadão e se torna uma espécie de proteção por ele desfrutada nos Estados Democráticos de Direito. Contudo, assistimos a diferentes graus de exercício dos direitos e obrigações inerentes ao cidadão, vinculados a diferenças de poder, surgindo assim categorias distintas de indivíduos, uns com cidadania plena e outros considerados subcidadãos.

Portanto, a cidadania pode ser entendida como um ideal perseguido em diversas sociedades, constituindo-se num mecanismo de compensação da desigualdade do mercado e buscando a universalização dos direitos e obrigações conferidos ao indivíduo de uma determinada comunidade.

Segundo Santos (1987: 68), no Brasil pós-1930, é construída uma espécie de “cidadania regulada”, onde o Estado, seletivamente, confere o status de cidadão a “membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas em lei*”, ou seja, as raízes da cidadania brasileira não se encontram ligadas a valores políticos, mas a um sistema de estratificação ocupacional. Desta forma, a regulamentação

das profissões, a carteira profissional e o sindicato público passam a constituir os parâmetros nacionais que definem a cidadania, e os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões que só existem via regulamentação estatal. A cidadania se apresenta como uma concessão estatal e não um conjunto de direitos e deveres disponível a todos os cidadãos (Mota, 2004: 72).

No entendimento de Carvalho (2005: 219-220) o processo descrito por Marshall de aquisição da cidadania teria sido invertida no Brasil. Segundo o autor:

Aquí, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da seqüência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo.

Portanto, no caso brasileiro, a organização e o funcionamento do Estado passam a ter influência decisiva, tanto no conceito de ordem pública, quanto no alcance da cidadania. Segundo Amorim (2003: 212):

Ao Estado foi delegado o papel de mediador das diferenças culturais, sociais, raciais, religiosas e de gênero existentes na população. A ele foram conferidas as garantias e não aos indivíduos livres, instaurando um Estado de Direito com características *sui generis*, que marcaram a cultura jurídica brasileira desde a formação inicial e que se mantiveram até nossos dias.

Cidadania, para os brasileiros, tem várias conotações. Atualmente nos deparamos com uma espécie de privatização da cidadania, onde ela é concebida fora dos limites do Estado, uma tarefa da sociedade civil ou de pessoas que se propõem a conceder cidadania aos menos favorecidos. Essas ações, por mais bem intencionadas que sejam, não são su-

ficientes para garantir a vigência dos direitos que constituem a cidadania. Amorim (2003: 219) afirma que:

Algumas destas conotações ficam restritas a direitos sociais, a informações sobre aquisição de documentos básicos, a agências como balcões de direitos, a movimentos restritos a partidos políticos, a movimentos organizados em bairros, em paróquias religiosas, em algumas organizações não governamentais, ou até mesmo na atividade de pessoas que identificam a fragilidade da cidadania brasileira com a ignorância, com a falta de consciência dos direitos nos segmentos sociais desfavorecidos econômica e culturalmente...

As questões ligadas à ampliação da cidadania, fundamentada na igualdade entre indivíduos, nos leva a refletir no seu oposto. A desigualdade brasileira povoa os discursos e chega a colocar em posições antagônicas os termos “sociedade” e “social”. Segundo Ribeiro (2000: 19-25) a oposição entre eles se dá de acordo com parâmetros da economia e não da política, onde a “sociedade” passa a designar o conjunto dos que detém o poder econômico, que se identifica como ativa e eficiente, enquanto que o “social” é uma designação ligada aos destinatários das políticas associadas à redução da carência e da miséria.

Em linhas gerais, podemos inferir que numa democracia, os conceitos de ordem pública e cidadania se aproximam. Juntos, podem ser interpretados como uma segurança social, ligada à garantia de direitos. No caso brasileiro, assistimos a um complexo processo de construção da cidadania, repleto de paradoxos.

Conselhos: forma de participação democrática

Um outro conceito que gostaria de destacar é o de governança democrática. De acordo com Silva (2005: 11) ela se expressa em “arenas e canais, institucionalizados ou não, de diálogo e negociação entre governo e sociedade”. Sua idéia central reside no fato de que a esfera pública passa a incorporar representantes da sociedade civil organizada nos locais onde políticas públicas são discutidas, produzidas, ou ambas. Segundo Silva (2005: 21): “esfera pública é o local onde relações sociopolíticas e culturais, de

negociação e de diálogo são estabelecidas com o intuito de analisar e priorizar as ações e intervenções que serão conduzidas pelo poder público, sozinho ou em parceria com organizações da sociedade civil”.

O conceito de governança transfere a ênfase da capacidade de governar para a relação de ajuda e conflito que se estabelece entre o governo e os diversos atores sociais. Além disso, sugere que a capacidade de governar não está unicamente ligada ao aparato institucional formal, mas supõe a construção de arranjos entre atores sociais, em função de diversos fatores, tais como a interação entre as diversas categorias de atores, as orientações ideológicas e os recursos disponíveis.

O modelo de governança e seus arranjos institucionais devem dar conta de algumas questões para possibilitar o sucesso das tentativas locais de governo em fornecer repostas às demandas de seus cidadãos. A primeira questão diz respeito à capacidade de bloquear ou minimizar práticas clientelistas e a captura das esferas públicas por interesses particularistas, bem como permitir que os diversos atores incorporem às suas práticas os fundamentos da democracia. A apropriação de recursos públicos por atores particulares tem gerado diversos estudos no campo da Ciência Política, como a atuação de grupos de interesse e a predação de rendas (rent seeking). Cabe ressaltar que o termo público refere-se a uma categoria de bens e direitos que devem ser garantidos a todos os cidadãos, e não a destinatários previamente escolhidos pelo Estado. Desta forma, o termo público não se confunde com estatal.

Outra questão diz respeito à criação de estratégias que reduzam o impacto das relações assimétricas de poder. E, finalmente, o fortalecimento das relações de interação entre os diferentes atores com presença na esfera pública. Observo que há vários óbices para a instauração de um modelo de governança democrática no Brasil. Destaco o alto grau de desigualdades sociais que implicam em desigualdades de poder, a fragilidade dos mecanismos que garantam os direitos de cidadania e um oscilante padrão de cultura cívica, que compromete a formação de esferas públicas e a participação da sociedade. Silva (1997: 100-103), ao analisar o *híbrido institucional brasileiro*, afirma que no Brasil coexiste uma estrutura típica das democracias modernas associada a uma cultura cívica hobbesiana pré-contrato social. Essa cultura cívica possui duas características básicas: a impunidade ou justiça lotérica (onde a punição às infrações cometidas ocorre ao acaso) e a privatização do espaço público através de microsociedades, que impõem suas normas.

No final dos anos 1980, o Brasil retoma o processo de democratização política e consagra, na sua Carta Magna, inúmeros princípios de Direito Internacional assegurando garantias e direitos individuais. As questões ligadas à cidadania e à democracia passam a ocupar lugar de destaque no debate político. Contudo, os direitos formalmente garantidos constituem-se em direitos simbólicos, pois, não são universalizados e são frequentemente avocados, como se não estivessem previstos no ordenamento jurídico nacional.

A Constituição Cidadã estabelece novas formas de participação da sociedade em diversas esferas da atuação estatal. Segundo Silva (2005: 25) “os conselhos são um dos principais canais de participação das organizações associativas construídos após a Constituição de 1988. Trata-se de um espaço que expressa o surgimento de uma nova modalidade de ação pública, característica da governança democrática”.

No Brasil, e em vários países latino-americanos, a reforma do Estado passou a ocupar um lugar de destaque na agenda política a partir dos anos 1990 (Pereira e Spink, 2003). Em relação à participação da sociedade civil, são previstos conselhos nas áreas de saúde, educação, criança e adolescente, assistência social e trabalho. Mas, apesar da criação de novos conselhos ter sofrido influência direta da legislação federal, também parece que esses espaços vêm conquistando expressão na gestão de políticas locais. Assim, têm surgido iniciativas em outras áreas, como meio ambiente, direito das minorias, violência, transporte, cultura, política urbana etc.

Cada vez mais a sociedade brasileira tem compreendido que segurança pública não corresponde a um problema estritamente de polícia, mas a um dever do Estado e a uma responsabilidade coletiva. As medidas nessa área demandam ações complexas e articuladas entre instituições, sociedade e distintas esferas do poder público. Assim, os Conselhos Comunitários de Segurança surgem como um canal de interação entre a comunidade e as polícias, na busca pela redução da violência interpessoal e do controle de criminalidade. Eles pretendem democratizar e ampliar a participação dos cidadãos no tocante a políticas públicas nesta área.

Diversos estados brasileiros criaram Conselhos Comunitários para tratar de Segurança Pública. No Ceará, a implantação dos Conselhos Comunitários de Defesa Social ocorreu dentro de um processo de reforma das organizações policiais, visando à implantação de uma polícia com orientação comunitária (Almeida e Brasil, 2004: 137) que dê conta da “tensão entre

polícia e comunidade originada da tentativa de ter um contato mais próximo para fazer e sentir segurança”.

Esses conselhos foram criados no estado do Rio de Janeiro pela Secretaria de Segurança Pública (SSP/RJ), no ano de 1999. Essa ação estava inserida na implantação de uma política pública de segurança, que se fundamentou num entendimento mais amplo do conceito de ordem, tornando possível a existência de outros tipos de mediação para o gerenciamento de seus diversos conflitos e a redução da criminalidade.

Neste contexto, foi adotada a estratégia de reformar as instituições policiais, em especial o seu modelo de gestão. Uma das primeiras ações dessa reforma foi a criação das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP). Esta ação teve como objetivo compatibilizar geograficamente as áreas de atuação das polícias ostensiva (militar) e judiciária (civil). O contorno geográfico das áreas tomou por base as áreas dos Batalhões de Polícia Militar, e dentro de cada AISP ficou contida uma ou mais delegacias de polícia judiciária. Isso tornou possível o estabelecimento de uma metodologia de coleta e análise dos registros de ocorrências policiais, gerando dados estatísticos regulares e disponibilizados publicamente através do instrumento de publicação oficial do governo e da internet.

Além de compatibilizar geograficamente as áreas, foram estabelecidas reuniões periódicas de trabalho entre o Comandante do Batalhão e os Delegados Titulares para avaliar os problemas e a eficácia das medidas adotadas na AISP.

Assim, com a introdução das AISP, uma nova abordagem é implantada em relação às responsabilidades das polícias, exigindo planejamento e avaliações permanentes e tornando possível o seu monitoramento. Esse conjunto de medidas visava aproximar institucionalmente as organizações policiais.

Com o desenvolvimento do processo de integração institucional entre as polícias, tornou-se necessário instituir um canal de participação dos cidadãos na área de segurança. Como forma de articular as demandas da população relativas à segurança pública foram criados os Conselhos Comunitários de Segurança, com três finalidades básicas. A primeira seria aproximar a comunidade das organizações policiais e a polícia das comunidades, restaurando assim as suas imagens. Contudo, os Conselhos não deveriam se tornar uma estratégia de “relações públicas”. Eles deviam ser institucionalizados como espaços de participação comunitária e não como

eventos sociais. A segunda finalidade seria conhecer melhor o problema de cada localidade, através das demandas dos moradores. Gostaria de frisar que a forma de conhecer os problemas da localidade não pode ser confundida com um estímulo a prática de denúncias. Os participantes foram orientados a procurar os canais institucionais já existentes para encaminhar as suas denúncias, como a Ouvidoria e a Corregedoria, além do Disque-Denúncia. Finalmente os conselhos pretendiam delimitar, junto às comunidades, o papel das polícias e de outros órgãos que podiam contribuir na redução da violência, esclarecendo que órgãos podem solucionar os seus diversos problemas. Essas finalidades foram explicitadas na Resolução SSP n° 263 que, além disso, estabelece o caráter consultivo desses conselhos.

O conceito de comunidade adotado pela SSP/RJ para a implantação dos Conselhos Comunitários estava vinculado às referências geográficas de atuação das organizações policiais. Assim, no Estado do Rio de Janeiro, o Conselho Comunitário de Segurança surge com forte vinculação às AISP.

No ano de 2003, foi publicada a Resolução SSP n° 629, visando revitalizar os Conselhos, pois muitos foram desativados ao longo do tempo. Foram instituídos os Cafés Comunitários como estratégia de aproximação entre polícia e comunidade. Mas, apesar da publicação da nova Resolução, os resultados esperados não foram obtidos. Em 2004, o Instituto de Segurança Pública (ISP), por solicitação da SSP/RJ passa a avaliar o funcionamento dos Cafés e Conselhos Comunitários de Segurança.

O diagnóstico evidenciou que não havia um núcleo comum de procedimentos em relação ao funcionamento dos Conselhos, dificultando assim o estabelecimento de metas claras e o acompanhamento das ações realizadas. Ficou clara a necessidade de discutir novos rumos para a estruturação e funcionamento dos Conselhos, estabelecendo regras mínimas de funcionamento, mas respeitando as peculiaridades locais. Além dessas demandas comuns a todo o Estado, possíveis de serem tratadas por uma política pública estadual, foram identificadas diversas questões locais, muito específicas, que exigiam respostas diferenciadas. Dentre essas demandas gerais podemos citar a escassez de efetivos e recursos materiais das organizações policiais e uma participação mais regular das unidades policiais especializadas nas reuniões. Outras questões enfatizadas foram: a representatividade das pessoas que comparecem às reuniões, as ações do poder público junto à população de rua, em especial quando o caso envolve crianças e adolescentes e nas questões afetas às administrações municipais.

Construindo novos caminhos

Nos anos de 2004 e 2005 o ISP realizou dois Fóruns dos Conselhos Comunitários de Segurança. O primeiro tratou de questões relacionadas com a Região Metropolitana, já no segundo fórum, além dessa região, buscou-se interiorizar a discussão. Em seguida apresentarei as principais questões tratadas nos dois eventos.

Em novembro de 2004, foi realizado o I Fórum dos Conselhos Comunitários de Segurança – Região Metropolitana, na Universidade Estadual do Rio de Janeiro. A escolha da Região Metropolitana foi motivada por concentrar grande parte da população e dos registros criminais do Estado do Rio de Janeiro. Esta região reúne 65% das AISP, cerca de 11.502.326 habitantes (73,43% da população) e aproximadamente 76,53% dos registros de ocorrência do Estado. Estiveram presentes representantes do governo do estado, da sociedade civil, delegados titulares e comandantes de unidades da Polícia Militar sediadas na Região Metropolitana do estado, totalizando cerca de 300 pessoas, distribuídas da seguinte forma: 133 representantes da sociedade civil, 55 delegados titulares, 25 comandantes, além de representantes de outros órgãos públicos, autoridades e pessoal de apoio.

A finalidade do I Fórum foi discutir e avaliar o funcionamento dos canais de participação da sociedade civil na área de segurança pública, ou seja, os Cafés e Conselhos Comunitários, além de receber propostas para o seu aprimoramento.

Em relação à participação da sociedade civil, foram convidados para o evento três grandes grupos: representantes de associações de moradores, de associações comerciais, industriais ou rurais e diretores de estabelecimentos de ensino. O convite foi feito a pessoas que participavam das reuniões entre a polícia e a comunidade, seja nos Cafés ou nos Conselhos Comunitários de Segurança e que pertenciam a locais distintos dentro da área abrangida pelas unidades policiais, possibilitando assim visões de diferentes bairros e municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Para obter as impressões dos representantes da sociedade civil foi utilizada a técnica de grupo focal. Eles foram distribuídos em oito grupos de trabalho, com um número variado de pessoas em cada grupo. Apesar das diferenças existentes entre os participantes, as questões levantadas nos grupos de trabalho convergiram para pontos comuns.

O II Fórum foi composto por quatro encontros. Os dois primeiros foram realizados na sede da Secretaria de Segurança Pública e destinou-se a representantes da Capital, da Baixada Fluminense e da Região da Grande Niterói. Os outros encontros foram realizados nas cidades de Volta Redonda e Cabo Frio, interiorizando as discussões. As cidades foram escolhidas por serem pólos nas suas regiões. A cidade de Volta Redonda está na AISP 28, que também cobre Barra Mansa e tem grande influência em outros municípios vizinhos, como Pinheiral. Já a AISP 25, sediada em Cabo Frio, cobre toda a Região dos Lagos (Cabo Frio, São Pedro da Aldeia, Araruama, Arraial do Cabo, Iguaba Grande e Saquarema).

A composição do público também foi diversa. Na Região Metropolitana, foram priorizados os convites aos participantes dos Conselhos já implantados ou em fase de implantação. Já no interior, o objetivo foi difundir a idéia da participação popular na segurança pública, tendo, portanto, um público mais diversificado. Os encontros tiveram um formato mais compacto, consistindo numa palestra do Secretário Estadual de Segurança Pública, seguida de uma prestação de contas das ações realizadas pelo ISP e das perguntas dos participantes.

Representações sobre Segurança Pública

De um modo geral, nos dois eventos, os participantes trataram o tema Segurança Pública num contexto amplo, destacando a importância de uma “*segurança pública social*”. Para os participantes dos fóruns, há necessidade de ações articuladas da polícia com outras instituições da sociedade, cabendo uma rediscussão dos papéis de cada ator na adoção de medidas que visem à redução da violência e da criminalidade. Entre os participantes da Baixada Fluminense e da Região de Niterói e adjacências é destacada a importância de projetos sociais que criem oportunidades para os jovens, afastando-os do crime.

Alguns participantes vincularam segurança pública ao problema da violência e destacaram o papel da família, apontando como causa a desagregação familiar. Outras causas apontadas foram a ausência de políticas e de ações sociais, principalmente nas áreas de educação, saúde e trabalho, e em relação à garantia de direitos fundamentais para o exercício da cidadania. Para um morador do centro da cidade do Rio de Janeiro: “Segurança pública tem a ver com o direito de ir e vir, um direito de todo cidadão. Isso

é a razão de ser da sociedade. É responsabilidade da sociedade. Segurança Pública tem que haver um envolvimento de toda a sociedade”.

Outra questão de destaque é uma estigmatização dos discursos ligados aos direitos humanos. Para muitos dos participantes, o termo é associado a privilégios concedidos a infratores das leis.

Representações sobre as organizações policiais

No que tange à representação da polícia, foram expostas duas diferentes visões. Para alguns, os policiais são vistos como “trabalhadores, pessoas que têm o mesmo problema de todos: ganha pouco, trabalha muito e com pouca estrutura”. Em certa medida, a ineficiência da ação policial é vista como consequência de seu “ambiente de trabalho”. A polícia sofreria dos males comuns às outras instituições públicas (falta de verba, baixo efetivo, baixos salários e etc), o que traria como consequência a ineficiência das suas ações.

Para outros, o papel da polícia estaria vinculado a práticas repressoras e punitivas contra as comunidades, estabelecendo assim uma relação hostil entre a população e a polícia. A imagem de uma polícia truculenta, violenta e repressora dificulta a aproximação da comunidade com as instituições policiais. Como salienta um morador: “O problema não é a imagem do BOPE, o problema é a atuação do BOPE com quem não é bandido. A imagem do BOPE, de ser um cara durão, tudo bem. Porém, a imagem do BOPE que não tem respeito ao trabalhador é uma questão delicada. Tem que ter melhor preparação do policial”. Essa fala reproduz uma representação, comum entre os participantes dos grupos, de que a ação da polícia deve se dirigir à “repressão” aos “bandidos” e não a um “trabalhador”. Há uma imagem, junto à população, da polícia como uma instituição não integrada à comunidade e, particularmente, a representação do batalhão de polícia militar como um lugar fora da sociedade. A relação que cada lugar tem com o batalhão e as características de cada bairro acabam influenciando de forma decisiva na participação comunitária. Como assinala uma moradora da Maré: “O pior é o preconceito e não o medo em relação ao Café da manhã e ao batalhão, e as pessoas ficam assustadas quando sabem que sou uma liderança e que frequento o batalhão”.

Representações sobre os Cafés e Conselhos Comunitários de Segurança

As representações a respeito dos Cafés e dos Conselhos foram diversas. Apesar das diferenças entre as visões apresentadas – sobretudo aquelas vinculadas a interesses político-partidários – era consenso que os Cafés e os Conselhos têm propiciado mudanças significativas nas ações policiais, tendo sido apontados como instrumentos necessários para a melhoria da relação entre polícia e comunidade e de ampliação da participação da sociedade civil na implementação de políticas públicas na área de segurança. Como ressalta um morador, de modo otimista, mas cauteloso, “através dos conselhos estamos resolvendo diversas questões em São Cristóvão que antes não eram resolvidas. É claro que não com a velocidade que gostaríamos. Mas estamos resolvendo”.

Grande parte dos discursos apontava diferenças entre o Conselho e o Café, embora, às vezes, apresentava-os como lugares semelhantes. Para muitos, o Café se apresenta como lugar de “confraternização”, um espaço de interação entre policiais e não policiais. Ele é percebido como um lugar de agregação da polícia e da comunidade, por “quebrar as resistências” entre ambos. O Café Comunitário acaba se tornando um espaço onde assuntos gerais da comunidade são tratados, onde a “comunidade tem uma participação ativa” e se apresenta como um mecanismo eficiente na mudança de visão da sociedade sobre a polícia. Em algumas regiões do estado não existe o Conselho Comunitário formado, então os Cafés adquirem uma maior formalidade. Segundo um morador de Belford Roxo: “Entendemos o Café como sendo um evento social, mas como não há o Conselho instaurado, acabou que o Café virou um espaço para a discussão mais formal”.

No Café “todos podem ir sem restrição”, porque nele os moradores vão para ver e serem vistos, ou seja, para conhecer e serem reconhecidos pelos policiais que atuam em suas regiões. Segundo um representante de uma associação de favelas: “O polícia quando chega na sua comunidade e já te viu no café da manhã, já te olha de outra forma”

A proximidade com as forças policiais torna-se, segundo essa representação, um instrumento de segurança contra o que eles denominam de “mau policial, aquele que é corrupto”. Deve-se notar ainda que os Cafés, pela sua informalidade, não representam “perigo” para os

moradores, por não correrem o risco de serem identificados como informantes da polícia. Esta questão torna-se um dos entraves para a ampliação da participação popular nessas formas de interação institucionalizada entre polícia e comunidade. Nos dois fóruns e, em diversas regiões, as pessoas das comunidades temem, ao participar das reuniões nos espaços das polícias (batalhões e delegacias), serem identificados como “X9” (informantes). Isso fica claro na fala de uma moradora de São Cristóvão:

No Conselho, os moradores da comunidade não participam muito, aparecem mais os empresários e os lojistas. As pessoas da comunidade não querem participar por medo de serem consideradas X9. É difícil trazer a comunidade para participar do Conselho, porque eles não vão. Têm medo de que se chegue amanhã e sejam considerados X9 porque estavam participando do Conselho.

Ou ainda na fala de um outro participante: “Os Conselhos são um espaço para restaurar a imagem da polícia, readquirindo a sensação de segurança. Não deve haver aquela imagem de um X9”.

Nas palavras de uma moradora de São Cristóvão:

No Café as pessoas se conhecem e conversam, é um espaço de confraternização. No Conselho é onde realmente se discute, é o espaço para encaminhamentos de propostas. Café é onde todo mundo se conhece. O Conselho Comunitário serve para se fazer encaminhamentos com relação à segurança dentro das comunidades, para se fazer algumas reivindicações.

A institucionalização dos Conselhos foi apontada no primeiro fórum como uma ação crucial para o seu funcionamento. Na visão de vários participantes a regulamentação do seu funcionamento poderia minimizar os impactos negativos causados pela rotatividade de comandantes e de delegados, evitando assim a descontinuidade das ações discutidas nas reuniões. Os participantes apontam como crucial a presença dos Comandantes dos batalhões e dos Delegados titulares nos Conselhos. Para um morador de São Gonçalo:

A qualquer momento isso tudo pode mudar, já que o Conselho não está formulado em termos de lei. Existe um receio de que na troca política se faça uma mudança nos Conselhos ou até mesmo sua extinção, por isso já existe um projeto de lei que tramita na ALERJ que institui os conselhos no âmbito do estado do Rio de Janeiro, portanto esta instância não é a criação de ninguém, afinal, esta lei já existe em São Paulo desde 1982”

Desde agosto de 2005, a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança foi regulamentada pela Secretaria de Segurança Pública, através da Resolução SSP n° 781. Ela prevê uma instauração formal e padronizada dos Conselhos em todo o estado do Rio de Janeiro. Em virtude dessa formalização, as informações passaram a circular de forma mais restrita e as desconfianças sobre os assuntos que são discutidos no Conselho tornaram-se maiores. Em diversas regiões a realização das reuniões dos Conselhos nos batalhões dificulta a participação de alguns moradores, sobretudo pelo medo de ser visto como informante. Os discursos dos participantes apontam para a necessidade de um rodízio dos locais de realização dos encontros, utilizando-se de espaços públicos como escolas e igrejas. Entretanto, consideram importante a iniciativa da abertura dos Batalhões à comunidade em diferentes ocasiões, assim a “polícia passa a imagem de ser amiga”.

A participação de outros órgãos públicos é apontada como um dos fatores fundamentais para o funcionamento dos Conselhos. Muitas demandas trazidas às reuniões são de competência de instituições municipais e estaduais, ou de empresas públicas que foram privatizadas. Uma questão recorrente diz respeito à participação de representantes das prefeituras nos Conselhos. Questões como a necessidade de uma boa iluminação pública, poda de árvores, regulamentação do trânsito, e outras ações de competência municipal são apresentadas como essenciais para uma ordem pública democrática. Do mesmo modo, a participação das polícias é condição primordial para o seu funcionamento.

Ressaltam ainda a necessidade da “participação comunitária” para o funcionamento dos Conselhos. De acordo com algumas pessoas, há uma reduzida participação da sociedade civil em alguns Conselhos. Como principais fatores de esvaziamento dos Conselhos encontra-

mos o medo de represálias e retaliações provenientes de traficantes de drogas, bem como a baixa visibilidade pública sobre a existência dos Conselhos. Os participantes reivindicaram um maior esclarecimento nos bairros sobre as características dos Conselhos, seus papéis e suas funções. Em muitas regiões os batalhões de Polícia Militar cumprem um papel importante na divulgação dos Cafés e Conselhos. Os contatos são feitos por telefone, além da divulgação entre os próprios moradores (“boca-a-boca”).

Um outro ponto fundamental diz respeito à legitimidade dos representantes nas reuniões dos Conselhos. Alguns moradores dizem que é necessária a sua participação efetiva nas discussões sobre os problemas locais, pois muitas vezes os conselheiros não detêm legitimidade de representar os interesses de uma determinada coletividade. Como ressalta um morador de São Gonçalo:

Existe um procedimento histórico de desencantamento. Principalmente depois do Brizolismo, quando houve uma cooptação das lideranças, que foram trabalhar nos governos, desmobilizando as organizações. Essa representatividade é um campo para o político inescrupuloso. É necessário que a base compareça ao Conselho.

Muitas vezes, apenas algumas lideranças locais detêm o conhecimento sobre o Conselho e, em diversas circunstâncias, elas não representam os interesses coletivos de uma determinada região. O representante de uma área no Conselho, nesse caso, pode representar interesses próprios, em detrimento dos interesses coletivos. A questão da apropriação dos recursos públicos de forma particularizada surge com frequência nas reuniões entre a polícia e a comunidade. Isso se choca com a idéia de uma Segurança Pública pensada de forma ampliada, como bem difuso e indivisível, que não pode ser medido, fracionado e proporcionado de forma individualizada. Os recursos de policiamento (homens, viaturas e instalações) são bens escassos e assistimos a uma frequente disputa pelos mesmos. Grupos de interesse buscam monopolizar os serviços policiais ou indicar onde eles devem ser executados preferencialmente. Para Lindblom (s/d: 77) esses grupos se caracterizam por abranger:

(...) todas as interações mediante as quais os indivíduos e os grupos privados que não têm autoridade governamental procuram influenciar as políticas, juntamente com as interações de funcionários governamentais que influenciam o processo decisório e que ultrapassam claramente o uso direto da sua autoridade. Empenhados em tais atividades, grupos privados, indivíduos e grupos governamentais exercem funções indispensáveis na formação da política – e também causam alguns problemas.

Um outro ponto crítico relativo à representatividade, está diretamente vinculado à heterogeneidade de interesses em cada comunidade. A prevalência do aspecto territorial na delimitação dos Conselhos possibilita que eles sejam compostos por diferentes segmentos sociais, de classes, de opções partidárias, etc. Os choques entre estes diferentes interesses dificultam a tomada de determinadas decisões nas reuniões dos Conselhos, pois as dimensões e representações a respeito dos usos de espaços e recursos públicos podem ser conflitantes. Por exemplo, um Conselho que abranja uma área de “asfalto” e de “favela”, simultaneamente, pode trazer propostas incompatíveis entre si, dificultando a adesão a propostas consensuais; enquanto um propõe mais polícia, o outro pode almejar melhor iluminação pública. Nesse sentido, é necessária a formulação de mecanismos para o aperfeiçoamento dos Conselhos como reuniões temáticas e rotatividade dos locais das reuniões. Segundo um morador de uma “*favela*” em Santa Teresa: “Conselho comunitário que acontece em Santa Teresa não é aberto para a comunidade participar, porque quem pede o conselho é o asfalto, não é a comunidade. O asfalto pede uma realidade e a comunidade quer outra”.

Segundo os relatos, os comandantes e os delegados possuem papel central nos Conselhos. No entanto, houve uma avaliação negativa em relação à participação dos delegados, em virtude da baixa frequência de respostas dadas às questões que lhes são dirigidas. Por outro lado, existem visões positivas, como de uma moradora de Inhaúma, que classifica o delegado da região como um “delegado social”. Já os comandantes, geralmente, são bem avaliados pelos moradores. “Eles abrem suas salas pra gente”, relata um morador.

Representações sobre os membros dos Conselhos Comunitários de Segurança – “Os conselheiros”

Uma questão que se destacou no II Fórum foi a identidade dos membros dos Conselhos Comunitários de Segurança, bem como, sua relação com a comunidade que representa. Enquanto um grupo teme ser identificado como informante da polícia, em virtude das reuniões ocorrerem muitas vezes nos quartéis da PM, ou outro grupo exige uma identidade de “polícia”, como um integrante privilegiado dessa instituição.

Partimos da premissa que essas atitudes estão relacionadas com a representação social da instituição polícia no Rio de Janeiro. Se para alguns o fato de ser visto como “amigo” da polícia pode trazer alguns privilégios, poder e respeito perante a sua comunidade, outros consideram que essa vinculação pode ser perigosa frente a outro grupo “forte” nas suas comunidades – pessoas ligadas ao tráfico de drogas.

Há um freqüente discurso sobre o risco e o papel das lideranças comunitárias. Segundo um participante: “o comunitário não deve ser dentro de sua casa, o comunitário deve enfrentar o público, não deve ter medo de nada!”. O comunitário, na visão desse mesmo participante, seria alguém que representa a comunidade, não devendo ser identificado como polícia. Para ele não há necessidade de uma “carteirinha”, vinculando a sua imagem à da polícia, pois, suas ações e práticas voltadas para o bem comum já o identificam como um representante comunitário na região em que atua.

Conclusões

Estabelecemos inicialmente uma relação entre ordem pública e cidadania, que se fortalece à medida em que os princípios democráticos se consolidam numa determinada sociedade. Com a instituição de novos direitos, estabelecidos através de um processo histórico, diversos países assistiram a mudanças significativas das organizações de seus Estados. No caso brasileiro, o processo de democratização reiniciado em 1985 tem proporcionado novas estruturas e formas de organização, aproximando-se formalmente das democracias modernas. Contudo, um conjunto de fatores nos leva a uma cultura cívica complexa, onde as instituições que garantem o próprio Estado têm baixa

credibilidade, além de conviver com práticas e valores antagônicos.

Uma das formas modernas de lidar com a governabilidade desloca a ênfase da capacidade de governar para a relação entre o governo e os diversos atores sociais. Esse novo modelo, que tem as suas limitações, possibilita a construção de canais de participação popular no processo de tomada de decisão governamental. Assim proliferam os Fóruns e Conselhos de vários tipos, em especial nas áreas de educação, saúde e assistência social.

Portanto, a integração das forças policiais, das instituições públicas e membros da sociedade civil, corresponde a uma forma contemporânea de relacionamento entre o Estado e a sociedade, onde o papel desta é crucial para o aprimoramento das políticas públicas. A adequação das estruturas e instituições estatais que visem ao aumento da consciência cidadã e democrática são os desafios para as gestões modernas e para a sociedade brasileira. Os Conselhos Comunitários de Segurança representam a possibilidade de desenvolver uma relação entre Estado e cidadão, com um maior conhecimento de anseios e limitações mútuas e estabelecimento de parcerias concretas para a construção de uma ordem pública democrática.

Além dos benefícios à sociedade pela possibilidade de levar suas demandas aos representantes do poder público, as instituições policiais passam a construir uma nova imagem perante a sociedade. Isso reduz o sentimento de insegurança da população, bem como promove a colaboração popular ao trabalho policial, resultando num sentimento por parte do policial de dever cumprido, elevando sua auto-estima e garantido um melhor desempenho de sua atividade.

Mas existem diversos desafios que necessitam ser superados, como a percepção de risco na participação comunitária, característica evidenciada principalmente em regiões sob forte influência de traficantes de drogas. Outro desafio consiste na participação de outros atores, como os representantes do poder público municipal nas discussões e na apresentação de soluções para os problemas identificados.

Paulatinamente a população vai compreendendo que a resolução de questões ligadas à segurança pública necessita integrar diversas instituições do poder público, além de envolver a comunidade para resolver problemas de seu cotidiano. As demandas identificadas junto à sociedade podem possibilitar ao poder público, nas suas diversas esferas, um diagnóstico da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, avali-

ando as suas demandas e propondo ações que fortaleçam os valores democráticos e ampliem o alcance da cidadania.

Nota

* Este artigo é uma atualização do texto apresentado na 6ª RAM, em Montevideú.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Rosemary de Oliveira e BRASIL, Glaucíria Mota. Polícia e comunidade. In: BARREIRA, César (org.). *Questão de segurança: políticas governamentais e práticas sociais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará - Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2004. 186 p.

AMORIM, Maria Stella. Cidadania e jurisdição de direitos nos Juizados Especiais Criminais. In: AMORIM, Maria Stella; KANT DE LIMA, Roberto; BURGOS, Marcelo Baumann (orgs.). *Juizados Especiais Criminais, sistema judicial e sociedade no Brasil: ensaios interdisciplinares*. Niterói: Intertexto, 2003, pp. 205-229.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, 236 p.

DA SILVA, Jorge. *Segurança pública e polícia: criminologia crítica aplicada*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, 638 p.

LINDBLOM, Charles E. *O processo de decisão política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, s/d., p. 75-84.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MONDAINI, Marco. O respeito aos direitos dos indivíduos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003, p. 115-133.

MOTA, Fábio Reis. Dilemas de uma cidadania à brasileira – dimensão da consideração na promoção de humanos direitos. In: Secretaria de Estado de Direitos Humanos. *Direitos negados: questões para uma política de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Centro de Documentação e Pesquisa da Secretaria de Estado de Direitos Humanos do Rio de Janeiro: Booklink, 2004, 160 p.

POLÍTICA pública para a segurança, justiça e cidadania – plano estadual. Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter. *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, 314 p.

RELATÓRIO final do I Fórum dos Conselhos Comunitários de Segurança. Instituto de Segurança Pública, 2005.

RELATÓRIO final do II Fórum dos Conselhos Comunitários de Segurança. Instituto de Segurança Pública, 2006.

RESOLUÇÃO SSP n° 263, de 26 de julho de 1999.

RESOLUÇÃO SSP n° 629, de 19 de maio de 2003.

RESOLUÇÃO SSP n° 781, de 08 de agosto de 2005.

RIBEIRO, Renato Janine. *A sociedade contra o social: o alto custo da vida pública no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, pp. 19-25

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1987, pp. 65-75.

SILVA, Ari de Abreu. *A predação do social*. Niterói: EDUFF, 1997, 306 p.

SILVA, Carla Eichler de Almeida. *Participação comunitária em nível local: a experiência dos conselhos comunitários de segurança pública*, 2005, 104 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) UFF. Niterói.

Resumo

O artigo pretende discutir o papel dos Conselhos Comunitários de Segurança no estado do Rio de Janeiro como canais de participação popular nas questões ligadas à segurança pública. Ele apresenta uma reflexão que aproxima os conceitos de ordem pública e cidadania nas democracias modernas, além de apresentar alguns aspectos tratados por representantes da sociedade civil nos dois Fóruns realizados nos anos de 2004 e 2005 pelo Instituto de Segurança Pública.

Palavras-chave

Ordem pública; Cidadania; Segurança Pública; Governança democrática; Conselhos Comunitários de Segurança.

Abstract

This article presents a debate on the relation between the concepts of public order and citizenship in modern democracies. It relates these concepts to the “Conselhos Comunitários de Segurança” at the State of Rio de Janeiro, which are the locus of popular participation on issues in security public policies. It also presents issues dealt by civilian society representatives at the two Forums that took place at the Instituto de Segurança Pública in 2004 and 2005.

Key-words

Public order; Citizenship; Public Safety; Democratic Governance; Community Council.