



PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO

POPULAR PARTICIPATION IN THE MANAGEMENT OF PUBLIC SECURITY OF RIO DE JANEIRO

Denis Roberto Peçanha de Sant'Anna Almeida¹
Luiz Felipe Barboza Domingues²

¹Estudante de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Bolsista de Iniciação Científica - PIBIC/CNPq. E-mail: denisrobertto@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9584951179409500>.

²Estudante de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Bolsista de Iniciação Científica - FAPERJ. Email: lfbdomingues@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5623435855121707>.

Resumo

O processo de redemocratização brasileiro, gerador da Carta de 1988, inaugurou nova ordem constitucional abalizada na maior participação popular nas políticas públicas, em especial na área da segurança. Daí a criação dos Conselhos de Segurança Pública. No entanto, a efetiva participação popular ainda encontra percalços a serem superados nessa fase de concretização das garantias fundamentais.

Palavras-chave: participação popular, governança participativa, conselhos de segurança pública

Abstract

The brazilian democracy process, generator of the Constitution of 1988, has come up with a new constitutional order based in a widening popular engagement in public politics, mainly security issue. The creation of Security Councils takes place in this moment. Notwithstanding, there are many blockages to the effective popular participation, that should be coped in this democracy stage.

Keywords: popular participation, participatory governance, Public Safety Councils.

1. Introdução

O Brasil, principalmente a partir da promulgação da Constituição de 1988, experimentou inovações institucionais participativas³ que estimularam a interlocução entre Estado e sociedade civil no planejamento da ação governamental e no processo de formatação de políticas públicas.

O conceito de governança transfere a ênfase da capacidade de governar para a relação de ajuda e conflito que se estabelece entre 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.

A partir desse esforço, a participação social pode possibilitar, por meio de um processo dialógico, deliberativo, público e de construção de consensos, que atores sociais desempenhem atividades de protagonistas em determinados processos decisórios na articulação com o Poder Público e suas instituições.

Em que pese essa tendência de ampliação de experiências participativas, a sua expansão para a seara de segurança pública ainda é um desafio que enseja profundos debates a respeito de dificuldades tanto no que diz respeito à arquitetura da participação, como na cultura institucional.

Assim, o presente artigo terá como objetivo realizar um estudo sobre cidadania e participação popular como fundamentos do poder público, procurando entender aspectos teóricos e operacionais do processo democrático e seus desdobramentos na Administração Pública, em especial na área de segurança pública, bem como oferecer uma

³ Esses novos modelos de instâncias participativas tiveram em comum a proposta de formalizar canais de compartilhamento do poder e circulação de informações entre Estado e Sociedade, mas foram institucionalizadas de inúmeras maneiras, tais como instâncias de deliberação vinculante como os Orçamentos Participativos - OP, instâncias de cogestão e controle social, como os Conselhos setoriais de políticas públicas, instâncias de consulta e ausculta, como as Audiências Públicas, instâncias de formação da política e construção da agenda, como as Conferências nas mais diversas áreas em âmbito nacional, estadual e municipal. Segundo Silva (2005, p. 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."



análise dos significados, possibilidades e limites da participação popular, tendo como foco a experiência dos Conselhos de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Objetivando alcançar o fim proposto, se buscará inicialmente realizar um estudo sobre cidadania e participação popular como fundamentos do poder público, procurando entender aspectos teóricos e operacionais do processo democrático e seus desdobramentos na Administração Pública, especialmente quanto à participação cidadã junto à segurança pública, em especial nos Conselhos Comunitários de Segurança (CCS).

Posteriormente, serão evidenciados os dilemas e desafios enfrentados pelos Conselhos de Segurança no Rio de Janeiro, sendo utilizado para tal fim o estudo de Relatório elaborado pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro que traça o perfil e atuação dos Conselhos de Comunitários de Segurança do estado entre os anos de 2013 e 2015.

A partir da articulação entre o referencial teórico e a realidade de implementação dos conselhos estaduais, busca-se identificar se houve a ampliação da participação popular nestes espaços.

2. Participação popular: novos horizontes a partir da Constituição de 1988

No Brasil, ao longo da década de 1980, ocorreu um fervilhar por parte da sociedade civil entorno da redemocratização do país, que refletia uma grande insatisfação por um governo nada aberto ao diálogo com a sociedade e centralizador nas políticas públicas.

No rastro do novo cenário político proposto pela promulgação da Carta de 1988, não à toa chamada de Constituição Cidadã, adveio a necessidade de, rompendo com os paradigmas repressivos da época ditatorial, se desenvolver e fortalecer a participação do povo nas políticas públicas de diversas áreas.

Esse anseio por uma democracia participativa passa por uma série de mecanismos de participação cidadã que tem o escopo de alcançar a noção de governança, cujo conceito é bem trabalhado por Alfredo Nárdiz (2010):

A governança é, portanto, uma forma de governo mais cooperativa, em que as instituições estatais e não estatais, os atores públicos e privados, participam e cooperam na formulação e aplicação das políticas públicas. A governança transmite a ideia de superação do modelo de governo burocrático-hierárquico por um modelo cooperativo mais descentralizado que aposta na complementaridade entre o setor público, o privado e as organizações, grupos e indivíduos que conformam a sociedade civil.

Assim, a Constituição de 1988 se destaca devido ao seu viés democrático ao criar um novo modelo de gestão pública que estimula a participação popular e exige do sujeito a conscientização do papel que ocupa no Estado

Democrático de Direito e a relevância do exercício pleno de sua cidadania na concretização do bem estar social. Trata-se de um espaço que expressa o surgimento de uma nova modalidade de ação pública, característica de uma democracia participativa.

Mas o que é, afinal, a democracia participativa? Consiste na introdução de uma série de mecanismos jurídicos de participação popular - referendos, iniciativa popular - na democracia representativa, com o fito de complementá-la, trazendo maior aproximação entre o povo e o governo, controlando melhor seus governantes e alcançando um maior nível de transparência. É considerada, por Colombo Vilarrasa (2007, p. 21/22 e 25), como uma alternativa frente à crise de legitimidade da democracia representativa, não tendo como pretensão a substituição do modelo representativo, mas tão somente a sua complementação.

Interessante destacar o pensamento de Habermas (1998, p. 454) sobre a questão. Para ele é necessário para o desenvolvimento de tais práticas dois elementos base, quais sejam, uma sociedade civil baseada no envolvimento com a cidadania, que seja consciente da necessidade de seu papel ativo, bem como a existência de um espaço público que canalize as demandas da sociedade, onde correm as informações e ocorrem os debates sobre as mais diversas causas. O espaço público seria um verdadeiro espaço comunicativo entre os distintos agentes sociais.

A democracia participativa, não pressupõe a ausência de representantes, tampouco a reunião física dos cidadãos em assembleia. Ela consiste na introdução de elementos de participação popular - referendos, iniciativa popular, revogação de mandato - no sistema da democracia representativa, com vista à sua otimização e melhor controle da cidadania.

Nessa linha de raciocínio, insta destacar que a Constituição Federal de 1988 enquadrando o Brasil como um Estado Democrático de Direito, que tem a democracia como uma das bases desse novo modelo de Estado, que o distingue dos demais (liberal e social) por prever a participação popular nos atos decisivos no exercício do poder. Nesse sentido, a democracia é uma forma de governo no qual o poder e a responsabilidade cívica são exercidos por todos os cidadãos, diretamente ou através dos seus representantes livremente eleitos.

Ao criar variados mecanismos que possibilitassem o exercício da democracia direta e participativa, a Carta Magna atribui à participação popular um destaque relevante num Estado Democrático de Direito. Sendo assim, o exercício da cidadania não se exaure apenas à escolha dos governantes, vai além, o sujeito tem a possibilidade de intervir na tomada das decisões em prol de políticas de melhoria local.

Com esse novo modelo, de acordo com Priscyla Mathias Scuassante (2009, p.2), "as decisões passam a ser tomadas de 'baixo para cima', ou seja, a sociedade civil,



em conjunto com o Poder Público, traça as metas a serem atingidas, uma vez que são os cidadãos que desfrutam cotidianamente, detentores das reais necessidades locais.”

Para Dallari (1996, p.80), ao se falar em participação popular nas políticas públicas, deve-se diferenciar a participação real da participação formal. A participação formal é a prática de formalidades que só afetam aspectos secundários do processo político. A participação real é aquela que influi de algum modo nas decisões políticas fundamentais.

A grande problemática acerca desse tema é que embora haja mecanismos dispostos na Constituição e todo o viés democrático consagrado, o sistema ainda carece de conhecimento e quando não, de interesse, para que atinja a sua finalidade. Ora, de que importa a consagração formal se a material não ocorre?

De fato, a transição para a democracia cidadã preceituada em nossa Constituição requer esforços para que seja alcançada. Neste sentido, Fátima Anastásia⁴, ensina que:

Há dois caminhos interligados. Um se refere ao aperfeiçoamento do arranjo político brasileiro, visando a produção de *loci* institucionalizados e permanentes de interlocução entre os processos de representação e aqueles de participação política. O outro se refere ao enfrentamento do padrão de desigualdades que atravessa a sociedade brasileira e que resulta em uma distribuição muito perversa de recursos políticos, entendidos como recursos materiais e de poder. Ambos os caminhos somente serão trilhados se formos capazes de construir uma coalizão política comprometida com tais metas e, ademais, portadora de recursos suficientes para implementá-las. (grifos nossos)

Logo, a ampliação da participação popular na gestão pública no Brasil enfrenta uma série de óbices, dentre os quais, a acirrada desigualdade social que fragiliza as mobilizações sociais, bem como a ausência de vontade política para a criação de espaços participativos e fortalecimento dos mecanismos já existentes na Constituição.

De tudo quanto foi exposto, é possível inferir que a participação popular afigura-se como uma das garantias do Estado Democrático de Direito, sendo necessário que, para sua efetivação, o Poder Público ofereça condições para que a sociedade exerça, plenamente, a cidadania, entendida como a realização dos direitos e deveres previstos pelo ordenamento, exigindo, desde já, mudanças na atual estrutura política brasileira.

Uma das críticas feitas é a utilização desse espaço tão significativo e importante em nossa democracia para promoção de interesses pessoais, seja por parte dos governantes (em período eleitoral que funciona como “moeda

de troca”, em favor do voto) ou até mesmo pela comunidade (quando há ocorrência de sinistros particulares). Alguns autores afirmam que isso se dá devido ao desconhecimento, que acaba sendo o fator gerador da restrição da noção de participação, enfraquecendo ainda mais a democracia.

Para Lyra (2000, p.17) só há participação popular efetiva quando existe democracia participativa, quando o cidadão pode “[...] apresentar e debater propostas, deliberar sobre elas e, sobretudo, mudar o curso de ação estabelecida pelas forças constituídas e formular cursos de ação alternativos [...]”, ou seja, sempre que houver formas de o cidadão participar, decidindo, opinando, diretamente, ou de forma indireta, por meio de entidades que integra, a respeito de uma gama diversificada de instituições, no âmbito da sociedade (família, empresas, mídias, clubes, escolas etc.) ou na esfera pública (conselhos, orçamento participativo, plebiscito, referendo etc.).

Tendo como um de seus preceitos democráticos que o poder emana do povo e somente ele o detém (art. 1º, parágrafo único), a Constituição de 1988 enfatiza a importância da atuação dos sujeitos enquanto cidadãos na democracia participativa que não se atém apenas à escolha de seus governantes, ou seja, requer uma atuação concorrente em busca da finalidade, de modo a terem seus anseios respondidos. E, claramente podemos vislumbrar no texto constitucional previsões de mecanismos de participação, mecanismos esses que se bem estruturados, conseguem atribuir voz à soberania popular.

Assim, a construção de um Estado Democrático requer tempo e de nada importará a previsão constitucional se não houver o exercício da cidadania, não somente por parte do povo em si, mas, outrossim, pelos representantes e instituições, de modo que sejam atingidos pela força normativa da Constituição Federal de modo mais sério.

No campo da segurança pública a questão da participação popular encontra ainda mais empecilhos. Em que pese o artigo 144 da Constituição Federal prever que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, ainda há acentuadas resistências a promoção de uma gestão compartilhadas de políticas públicas relacionadas a segurança pública.

3. Entraves à gestão popular da segurança pública

Desde a Constituição de 1988, a participação social vem crescendo por meio dos diversos canais formais (conselhos, conferências, orçamento participativa, etc) e informais (colóquios, oitivas, fóruns não institucionalizados, etc).

No entanto, não basta a simples positivação ou previsão legal de tais mecanismos de atuação popular para que a participação se torne eficaz. Grosso modo, eles precisam sair do papel.

Existem autores, como Grindle & Thomas (1991), apontando que, nos países em desenvolvimento, os tipos de re-

⁴Entrevista divulgada pelo site <http://www.rejuma.org.br>. Acesso em 01 fev. 17



lações que são travadas entre a sociedade civil e as instituições políticas não seriam exatamente o melhor dos cenários a instigar a constituição de tais mecanismos participativos. Eles denotam (apud LIMA, Renato Sérgio de. SOUZA, Letícia Godinho de. SANTOS, Thandara. 2012), a ausência de uma sociedade civil organizada que seja capaz de se opor a uma elite econômica e militar que se alia à burocracia estatal e detém maior informação e capacidade argumentativa.

A participação popular na gestão pública é indiscutivelmente importante, mas não se pode perder de vista que essas experiências, em que pese serem extremamente positivas, implicam em mudanças organizacionais e, por consequência, acarretam dilemas e problemas que, muitas vezes, colocam em questão os próprios princípios da participação popular.

Nesse sentido, analisando os desafios enfrentados pela democracia participativa no contexto da América Latina, Julie Massal (2010) analisa três dilemas principais que surgem no debate político acerca da temática em questão.

Desse modo, o primeiro dilema se traduz na legitimidade/eficácia do meio. A primeira está mais voltada a uma participação politizada, enquanto a segunda, a uma participação cidadã mais despolitizada. As fontes de legitimidade residem não somente nos marcos legais (lei), mas também em fatores sociopolíticos, como a força e institucionalização dos partidos e organizações sociais, no sistema político e na atuação dos atores da sociedade civil. Citando a Lei de participação popular da Bolívia em sua obra, Massal (2010, p. 87) observa que a autoridade estatal pode não promover uma ampla participação cívica, restringindo e moldando o espaço para determinados atores sociais (dando mais voz a correligionários em detrimento da oposição, por exemplo). Assim, se transmite a percepção de um canal legítimo, com lastro popular, mas sem real eficácia.

O segundo dilema reside na questão: é melhor institucionalizar as formas de participação, ou garantir certa autonomia para que essas práticas fortaleçam a democracia? (MASSAL, 2010, p. 88). Aqui o Poder Executivo pode exercer grande influência ao institucionalizar os processos de participação mediante sua implementação por marcos legais, o que muitas vezes pode ser contraproducente, porquanto se criaria uma participação forçada num contexto em que os atores políticos e sociais não se encontrem prontos ou capacitados para tanto. Um processo institucionalizado pode “obrigar” o cumprimento de alguns requisitos para levar a cabo tal participação, sem ter êxito na convocação e organização de uma sociedade fragmentada e polarizada. A institucionalização exagerada pode levar a instrumentalização da participação como fonte de legitimidade para o governo.

O terceiro dilema alçado por Massal (2010, p. 89) se transforma numa preocupação em viabilizar uma participação a longo prazo, convertendo-a numa prática política não ocasional senão permanente, com base numa repre-

sentação plural e uma participação efetiva da população. Percebe-se uma preocupação em evitar que a participação seja vazia, cujo fim seja a si mesma, sem resultados aos anseios da sociedade de melhoria e evolução da democracia representativa. A participação deve conduzir a uma nova etapa social, não apenas servir como um instrumento de legitimidade governamental vazio, que não propicie mudanças ao contexto político e social.

Direcionando o foco da análise para a participação social em segurança pública, verifica-se que no Brasil esta temática é bem mais complexa que em outros países. Isso pode ser atribuído a dois fatores principais: o âmbito policial é marcado pela ausência de uma tradição democrática, o que dificulta a abertura para a participação de cidadãos nesta seara e há uma notória dificuldade da polícia em superar sua tradição militar, hierarquizada e centralizadora.

A participação social em segurança pública pode se manifestar através de elementos de polícia comunitária, programas de vigilância de bairro desempenhados por moradores de forma integrada com as polícias, realização de denúncias sobre crimes ou criminosos aos órgãos públicos de segurança, Conselhos Comunitários de Segurança, etc. Todos esses exemplos constituem formas de participação da comunidade nas questões de segurança pública, que, a princípio, têm em comum a interação entre a população local e a polícia. No entanto, essas formas de participação possuem diferentes graus de envolvimento e proximidade do cidadão em relação às organizações policiais e vice-versa.

A descentralização da gestão pública na área da segurança só ganhou maior destaque recentemente com o fortalecimento dos Conselhos Comunitários de Segurança (CCS) estaduais e municipais, que, criados em meados dos anos 80, não tiveram uma trajetória regular.

Os CCS tem a possibilidade de viabilizar uma atuação mais efetiva dos cidadãos na definição de políticas públicas e padrões sólidos, claros e duradouros de planejamento de programas públicos.

Além desses canais de participação, a Segurança Pública foi também prestigiada, a título de exemplo, com o I Plano Nacional de Segurança Pública, criado em 2000, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), em 2007, a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg), em 2009, e a reforma do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp).

Verifica-se, portanto, que a inserção da participação popular na gestão da segurança pública no Brasil ainda é uma ideia nova, de execução complexa, cujos resultados são de médio e longo prazo. Em um país no qual o controle social por parte da população ainda é recente e grande parcela da sociedade encara muitos dos seus direitos como favores concebidos pelos gestores públicos, é necessário ficar alerta para que discursos aparentemente participativos



não conduzam a práticas de pseudoparticipação.

Assim, objetivando analisar os dilemas da participação popular na seara da segurança pública, nos tópicos seguintes será destacada a forma como os CCS estão organizados no Rio de Janeiro, bem como as informações que foram coletadas através de Relatório elaborado pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro acerca da atuação destes Conselhos entre os anos de 2013 e 2015⁵. Com isso pretende-se verificar se esses espaços conseguiram implementar mudanças organizacionais a partir da ampliação da participação popular na gestão da segurança pública.

4. Os Conselhos Comunitários no Rio de Janeiro: surgimento, organização e abrangência

As políticas voltadas para a área de Segurança Pública no Rio de Janeiro nas duas últimas décadas do século XX foram marcadas por ações de repressão indiscriminada e por ações de prevenção dissociadas de resultados objetivos.

A partir de 1999, no entanto, houve a tentativa de reformulação da política de segurança pública no Estado, buscando não apenas traçar diretrizes de uniformização, mas também criar nas estruturas estatais canais de participação popular.

Uma dessas ações importantes de reestruturação da segurança pública no Estado foi a edição da Resolução SSP nº 263/99 que criou os primeiros Conselhos Comunitários de Segurança (CCS). O projeto não foi levado adiante e muitos destes Conselhos acabaram sendo desativados, mas, em 2003, houve uma retomada do objetivo de inserção dos cidadãos nas deliberações ligadas a segurança pública através da Resolução SSP nº 629/2003 que revitalizou os Conselhos Comunitários de Segurança - (CCS) e criou os Cafés Comunitários.

Os Cafés Comunitários constituíram a primeira tentativa de estimular a população à participação no campo da segurança pública do Rio de Janeiro. Tal iniciativa assentava-se na ideia de “abrir” os batalhões à população, incentivando práticas de aproximação entre a polícia, sobretudo a militar, e a comunidade. Contudo, verificou-se que não havia um núcleo comum de procedimentos em relação ao funcionamento dos Cafés.

Já os Conselhos Comunitários de Segurança podem ser entendidos como instituições híbridas, na medida em que propõem a constituição de espaços de deliberação entre as representações estatais e as entidades da sociedade civil. (AVRITEZ, 2000). Tratam-se de

⁵ É importante destacar que os pesquisadores mapearam a atuação dos Conselhos a partir das Atas das reuniões que foram enviadas para o Instituto de Segurança Pública. No entanto, conforme destacado no Relatório (2015, p.18): “o universo de 841 atas analisadas corresponde a 59% das reuniões realizadas pelos CCS ativos em 2013 e 62% das realizadas em 2015. Assim, estes dados não figuram como expressões fiéis da dinâmica dos conselhos, mas sim como um recorte dessas realidades.”

instâncias de natureza consultiva e vinculados à Secretaria de Estado de Segurança Pública.

Entre os anos de 2004 a 2006 teve início um movimento de conversão dos Cafés Comunitários em Conselhos Comunitários de Segurança, o que deu origem à formação de 42 CCS⁶. Desde então, o número de CCS no estado tem oscilado em função dos processos de estruturação, reestruturação e desativação. Em 2013, houve um salto significativo no número de CCS - 68 conselhos. Atualmente, até setembro de 2015, havia 65 Conselhos ativos em todo o Estado do Rio de Janeiro.

Conforme estabelecido na Resolução SSP nº 263, os CCS foram criados com três finalidades básicas:

- a) aproximar a comunidade das organizações policiais e a polícia das comunidades, restaurando assim as suas imagens, devendo ser institucionalizados como espaços de participação comunitária e não como eventos sociais;
- b) conhecer melhor o problema de cada localidade, através das demandas dos moradores e;
- c) delimitar, junto às comunidades, o papel dessas instituições e de outros órgãos através do fornecimento de informações qualificadas de que órgãos que podem solucionar os seus diversos problemas.

Nota-se a preocupação em inserir o cidadão no processo de definição da política de segurança empregada na região em que ele reside e superar a desconfiança que historicamente sempre marcou o relacionamento entre a polícia e a comunidade.

De igual forma, também é importante não perder de vista que os CCS representam um esforço governamental na busca pela aproximação entre instituições policiais e comunidade, o que em alguns momentos os identificam como espaços instituídos verticalmente, de “cima para baixo”.

Dessa maneira, é essencial que seja evitada a descaracterização da participação nestes espaços, “quer pela cooptação por grupos sociais superincludos, quer pela integração em contextos institucionais que lhe retiram o seu potencial democrático e de transformação das relações de poder [...]” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 60). É necessário, portanto, permitir uma ampla e real participação da sociedade civil.

Neste sentido, cumpre destacar que os estudos desenvolvidos acerca da participação social em segurança pública reiteradamente chamam atenção para o questionamento sobre o que vem a ser tal participação e qual a sua contribuição para a melhoria da segurança pública.

Assim, tendo em vista as expectativas e possibilidades em torno da ampliação da cidadania e da cultura democrática a partir das instâncias participativas, torna-se necessá-

⁶ Relatório dos CCS, Instituto de Segurança Pública, 2014, p. 19. Cumpre ressaltar que ainda há Cafés Comunitários em funcionamento no Estado do Rio de Janeiro.



rio desenvolver uma análise sobre o tipo de participação popular que tem sido viabilizada nestes Conselhos.

5. A participação nos Conselhos Comunitários: pontos positivos e pontos críticos

Os Conselhos são compostos por membros natos, efetivos e participantes. Os membros natos são os representantes das organizações policiais (polícias Civil e Militar) que têm responsabilidade sobre a área de circunscrição do Conselho Comunitário de Segurança. Os membros efetivos devem ser voluntários e preencher requisitos previstos na legislação que regulamenta os CCS⁷. Já os participantes são todos os demais que frequentam as reuniões e sob eles, a princípio, não incide qualquer exigência restritiva.

Em relação a composição dos CCS, a primeira questão que merece ponderação refere-se a importância da participação dos membros natos que são os responsáveis por desenvolver o funcionamento e estruturação dos CCS, como, por exemplo, a homologação da primeira diretoria, que não é eleita, mas sim indicada pelos membros natos. Assim, os CCS se tornam especialmente suscetíveis às eventuais mudanças de comando das unidades da polícia militar, assim como às mudanças de titularidade das delegacias de suas áreas de atuação.

Outro ponto problemático a ser observado é que a diretoria dos CCS só pode ser integrada por membros natos ou efetivos. Logo, chama atenção que a participação na direção não é aberta a qualquer membro da comunidade.

Sobre essa questão, é interessante destacar que estudos⁸ apontam no sentido da seletividade dos indivíduos que têm participado dos Conselhos de Segurança espalhados pelo Brasil. Assim, ao invés do problema da segurança levar o sentido de participação e comprometimento a uma coletividade à qual devem ser direcionados os serviços de segurança pública como um todo, cria-se um espaço privilegiado⁹.

A representatividade é um ponto crítico nesses espaços devido à heterogeneidade de interesses de cada comunidade. A prevalência do critério territorial na deli-

mitação dos Conselhos abre margem para que sua composição seja feita por diversos segmentos sociais, de classes distintas, opções políticas diversas, etc. Os choques entre estes interesses diversos dificultam a tomada de decisão nas reuniões. Assim, é possível que um Conselho abranja uma área de “asfalto” e de “favela”, simultaneamente e, conseqüentemente, a prioridade de cada um desses cidadãos será bem diversa. Enquanto o morador do “asfalto” poderá estar preocupado com a necessidade de ampliação do policiamento, o morador da “favela” poderá ter como pretensão não o aumento do policiamento, mas uma melhoria do tratamento policial.

Direcionando o foco de análise para a situação do Rio de Janeiro, estudo feito pelo ISP/RJ acerca do funcionamento dos CCS em atividade no estado identificou ainda três problemas principais referentes ao funcionamento dos Conselhos: participação esporádica, influência dos processos eleitorais nas atividades dos Conselhos e discussão de temas não relacionados com questões de segurança.

O estudo em questão apurou uma alta rotatividade das pessoas que participam das reuniões, já que muitas delas nem sempre repetem esta ação em outros meses. “Tal participação esporádica é quase sempre mediada pela experiência de algum sinistro, como um furto ou problemas de vizinhança, como ‘perturbação do sossego’”. (MORAES; SOLIVA; CAMPOS, 2015, p. 29)

Em relação a esta questão, há de se ponderar até que ponto a baixa efetividade das decisões tomadas pelos Conselhos, uma vez que elas são meramente consultivas, não pode ser um fator que desestimula a participação dos cidadãos. Isso porque um dos elementos motivadores da participação social, seja em movimentos sociais, seja em políticas públicas, é a expectativa de respostas aos problemas. Neste sentido é importante observar que a eficácia de um processo participativo pode variar de acordo com os atores que estão envolvidos:

[...] la eficacia de un proceso participativo es un factor de legitimidad, pero estos términos no tienen el mismo sentido para los actores que promueven los

⁷ Dentre os requisitos exigidos para os membros efetivos, podemos destacar: ter idade mínima de 18 anos, residir, trabalhar ou estudar na área de circunscrição do CCS, ou em circunscrição vizinha que ainda não possua CCS organizado, enquanto perdurar tal carência. Além disso, as pessoas que desejem participar dos CCS não podem ter registro de antecedentes criminais e devem firmar compromisso de fiel observância às normas reguladoras dos conselhos. Os membros efetivos devem ser representantes de organizações que atuem na área do CCS, a saber: dos poderes públicos; das entidades associativas; dos clubes de serviço; da imprensa; de instituições religiosas ou de ensino; organizações de indústria, comércio ou de prestação de serviços. Podem ainda participar membros da comunidade, ainda que não sejam representantes de alguma organização, desde que tenham frequentado pelo menos metade das reuniões do período anual anterior às eleições.

⁸ Os dados foram obtidos através de estudo publicado em 2015, fruto de parceria estabelecida entre o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a Fundação João Pinheiro (FJP) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

⁹ Nas reuniões de Conselhos, foram vários os momentos em que se puderam notar discursos, em maior ou menor intensidade, fundados na dicotomia entre o “cidadão de bem” (merecedor de direitos) e o “vagabundo”. Durante as observações foi recorrente presenciar falas de cidadãos que demandavam e estimulavam ações truculentas por parte da polícia, fosse referente à eliminação dos moradores de rua e usuários de drogas, ou unos mecanismos de controle da criminalidade. Neste sentido, o usuário de drogas, morador de rua, o “favelado” ou o jovem que frequenta os bailes funk simbolizam o criminoso, o vagabundo, e são frequentemente associados a espaços que não os mesmos do cidadão de bem, de onde deveriam ser “retirados” pela ação policial. (JUNIOR et. al. 2015, p. 54)



procesos desde arriba o desde abajo. Um proceso meramente consultivo, pierde legitimidad para los actores sociales convocados a participar si no ven impacto alguno en el proceso de decisión, pero puede resultar legítimo y eficaz para las autoridades que lo convocan. (MASSAL, 2010, p. 88)

Assim, o fato de os Conselhos terem sido criados por força de instrumentos legais desvinculados de demandas de movimentos sociais ou da própria população pode trazer desdobramentos ruins para a sua atuação, pois a obrigatoriedade dos Conselhos pode ser interpretada como uma formalidade burocrática, o desestimularia a participação popular. (MIRANDA, 2008, p. 61).

Embora reconheça a importância dos conselhos gestores como avanço político, Luchmann (2008) destaca algo neste sentido, quando constata que diversos desses conselhos acabam “engolidos” pela lógica político-burocrática. A autora, porém, destaca que os problemas que impedem uma “sustentabilidade virtuosa” desses espaços não se devem apenas à maior ou menor vontade política – seja ela por parte do Estado ou da sociedade civil – mas, também, ao formato ou desenho institucional dos conselhos que limitariam o aprofundamento da democracia.

Embora sejam considerados como um importante avanço político, as análises sugerem que diversas experiências conselhistas têm sido “engolidas” pela lógica político-burocrática e acabam legitimando, sob novas roupagens, procedimentos pouco ou nada democráticos de tomada de decisões, configurando um quadro de desmobilização e pseudo-representação social (LUCHMANN in LYRA, 2008, p. 49)

Tal situação parece decorrer do grande paradoxo da democratização brasileira. Isso porque seu desenvolvimento se deu de forma concomitante ao aumento acentuado dos índices de criminalidade, o que acarretou o acirramento dos conflitos e aprofundamento da desconfiança nas instituições democráticas. Com isso, emerge uma noção de espaço público fragmentado e segregado. (CALDEIRA apud JUNIOR et. al. 2015, p. 54)

Cumpramos ressaltar ainda que nas comunidades dominadas pelo tráfico de drogas, a participação popular nos Conselhos também é dificultada pelo medo que os moradores possuem de retaliação. Interessante destacar, sobre esta questão, a reprodução da opinião de uma moradora de São Cristóvão feita por Paulo Augusto Teixeira (2006, p. 211):

No Conselho, os moradores da comunidade não participam muito, comparecem 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.

Verifica-se, portanto, a inviabilidade de se exigir a participação popular em espaços dominados pelo medo e pela ausência do poder estatal.

Outra questão relevante apontada pelo estudo realizado pelo ISP/RJ refere-se à influência que os processos eleitorais municipais exercem na atividade dos CCS. Vejamos:

A experiência de gestão da Coordenadoria dos CCS tem revelado que os processos eleitorais municipais exercem imensa influência no comportamento dos CCS, tanto no que diz respeito ao aumento de participantes mensais, quanto no que tange ao número de CCS estruturados e reestruturados. Esta questão é ainda mais visível nos municípios do interior do estado. Podemos perceber nestes conselhos um número significativo de pessoas que transitam nestes espaços, ainda que não recebam quaisquer tipos de incentivos pecuniários por parte do estado ou mesmo de outras instituições para estimular esta participação. (MORAES; SOLIVA; CAMPOS, 2015, p. 32).

A situação descrita acima preocupa na medida em que pode ser um indicativo da utilização dos espaços dos Conselhos para fins de promoção pessoal de futuros candidatos. Não são raras as ocasiões nas quais esses espaços são utilizados por lideranças locais em busca de promoção pessoal e ambição política.

Essa desvirtuação dos conselhos pode gerar o desinteresse dos participantes e contribuir para dificultar o avanço destas instituições na construção de políticas públicas advindas da participação.

Por fim, há outra problemática verificada no estudo em análise: a pouca discussão de questões de segurança nas reuniões no âmbito dos CCS. Nesse sentido cabe transcrever trecho do relatório fruto do estudo desenvolvido pelo ISP/RJ que detectou que a maior parte dos assuntos tratados nos CCS não se relacionam diretamente ao que se pode chamar de “problemas de polícia”:

[...] A construção de demandas pelos CCS nos permite afirmar que estes conselhos possuem uma característica porosa quando comparada com os outros tipos de conselhos existentes no Brasil. Esta porosidade permite que os CCS façam interagir diferentes demandas, ainda que a segurança seja a espinha dorsal de todas elas. [...] Esses dados mostram como questões que não estão na órbita da polícia fazem efetivamente parte das discussões dos CCS. A forma como esses CCS constroem as suas demandas merece ser melhor compreendida, sobretudo por gestores da política de segurança pública. (MORAES; SOLIVA; CAMPOS, 2015, p. 35).

É possível que essa situação decorra da ineficiência do poder público em oferecer solução para as demandas apresentadas pelos cidadãos. Diante desta omissão, os Conselhos aparecem como o mais próximo que se



pode ter da Administração pública.

A variedade de temas pode dificultar a criação de uma pauta referente à segurança pública, mas também pode servir como mecanismo de aproximação entre a população e os membros do Conselho. Para que isso ocorra é necessário que os membros natos e as diretorias dos CCS se preocupem em encaminhar as solicitações para os órgãos responsáveis ou, ainda, convidar os representantes dos órgãos demandados para as reuniões onde possam responder diretamente aos representantes da comunidade.

Feitas essas ponderações sobre a participação popular nos CCS, é importante ressaltar que os problemas apontados não devem ser utilizados para desacreditar os Conselhos Comunitários de Segurança, mas sim para servir de indicativo para mudanças e adaptações que estas instituições necessitam. Da maneira como os CCS se encontram estruturados no Rio de Janeiro, eles evidenciam baixa institucionalidade, participação limitada e excessiva dependência da atuação dos profissionais do ISP para sua manutenção.

Ainda diante destas adversidades, os CCS parecem fóruns dotados de potencial para se transformarem em um espaço de aproximação e diálogo entre atores que frequentemente se enxergavam em lados opostos. Até porque os Conselhos não se apresentam como uma obra concluída, senão como um projeto em construção, suscetível a transformações que o permitam contribuir para a lenta abertura da polícia a parcerias com diversas instâncias da sociedade.

6. Conclusão

A participação em políticas públicas se converteu em símbolo de afinidades ou antipatias carentes de uma significação consistente. A participação institucionalizada repousa sobre princípios de cidadania, direito, igualdade e justiça, apoiada em base ideológico-teórica que, por vezes, enfatiza a bondade da entrada dos cidadãos na política e nas organizações. Contudo, na prática existem dificuldades de aplicação expostas nas críticas que indicam ser limitada em seus procedimentos e conteúdos ao marco institucional.

Apesar da tendência de ampliação de experiências participativas, a sua expansão para segurança pública ainda é um desafio que enseja debates sobre empecilhos na sua arquitetura e na cultura institucional.

A segurança pública foi e ainda é pensada primordialmente como um assunto de Estado, a despeito de implicar em efeitos imediatos na vida da toda a sociedade. Ainda assim, grande parte das decisões importantes é tomada sem a participação da sociedade civil, a qual é a principal interessada pelas melhorias na segurança pública.

Os Conselhos Comunitários de Segurança, atualmente presentes na maior parte do estado, consistem em espaços consultivos, institucionalizados pela Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro (SESEG) e por ela considerados canais legítimos de interlocução entre a comunidade

e os órgãos relacionados à segurança pública no estado.

Todavia, também é possível notar que os CCS ainda se encontram em processo de desenvolvimento e ampliação de sua dimensão institucional, especialmente no que tange ao reconhecimento, visibilidade ampliação da participação popular.

É necessário reconhecer, até pelo pouco tempo de sua existência, que tais Conselhos possuem difíceis obstáculos a serem superados.

Há uma série de entraves ao desenvolvimento do canal participativo nos CCS que precisam ser superados (LIMA; SOUZA; SANTOS, 2012):

- a) O Estado segue sendo o protagonista nas edificações de políticas públicas e sociais, centralizando a maioria das medidas;
- b) Baixa capacidade de articulação, pressão e mobilização de setores da sociedade;
- c) As ações estão mais voltadas para sua própria estruturação em vez da definição de diretrizes e discussão de políticas;
- d) O vínculo frágil entre os representantes governamentais ou entidades representativas e os órgãos de origem, sendo comum o prevalecimento de opiniões pessoais não discutidas com os representados;
- e) O equilíbrio da representação de segmentos da sociedade civil em comparação com o governo e com trabalhadores desse campo (segurança pública)
- f) A predominância de questões rotineiras e pessoais, além de problemas de urbanidade em prejuízo das questões diretamente ligadas com a segurança pública.

Por outro lado, os mesmos autores apontam as potencialidades dos Conselhos, dentre as quais se destacam:

- a) A função pedagógica que o conselho pode desempenhar numa sociedade democrática;
- b) A formulação de políticas públicas a partir das necessidades da população; Capacidade de mobilização a ser desenvolvida
- c) A construção coletiva de pautas prioritárias na área de segurança pública
- d) Aproximação do conceito de governança política, com estímulo à transparência e cooperação entre os atores da esfera social.

Contudo, o reconhecimento das limitações dos Conselhos não deve ser entendido como um indicador de sua eficácia, mas, sim, como uma etapa na construção de uma nova concepção de segurança pública, em consonância com as garantias constitucionais e a democracia participativa.

Não se pode perder de vista que a construção da democracia resulta de um longo e lento processo de aprendizado, conflito e colaboração, sendo essencial a partici-



pação dos mais diversos atores sociais.

Desta forma, os Conselhos Comunitários de Segurança podem desempenhar um papel pró-ativo contribuindo, objetivamente, para a consolidação do Estado como instituição prestadora de serviços de qualidade à sociedade. Para isso, é essencial que sejam promovidas mudanças para superar os obstáculos apontados no presente trabalho, sem cair em uma ingênua idealização sobre a participação ou na adoção de medidas populistas. É importante que haja a ampliação da visibilidade desses conselhos, bem como haja um alargamento da representatividade dos participantes em relação à totalidade dos moradores.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo. Democracia, participação e instituições híbridas. DCP (UFMG)/NUPASS, 2000.
- COLOMBO, Vilarrasa, C. *E Participación. Las Tic al servicio de la innovación democrática*, UOC, Barcelona, 2007.
- DALLARI, Pedro B. de Abreu. Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros. *Instituto Brasileiro de Administração Pública*, Caderno n. 1, p. 13-51, 1996.
- GRINDLE, Merilee S.; THOMAS, John W. Public choices and policy change: The political economy of reform in developing countries. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1991.
- HABERMAS, J. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho em términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998. p. 454.
- _____. *Ensayos políticos*, Ediciones península, Barcelona, 1988, p. 211-212.
- JUNIOR, Almir de Oliveira; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira; PONCIONI, Paula; NUNES, Samira Bueno. Instituições participativas na segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais. *Boletins de Análise político-institucional*, n. 7, p.51-56, jan.jun. 2015.
- LIMA, Renato Sérgio de; SOUZA, Letícia Godinho de; SANTOS, Thandara. A participação social no campo da segurança pública. *Desigualdade e Diversidade - Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, n. 11, p. 23-48, ago.-dez. 2012.
- LYRA, Rubens Pinto (Org.). *A ouvidoria na esfera pública brasileira*. João Pessoa: Ed. Universitária, UFPB, 2000. p. 315.
- MASSAL, Julie. Democracia participativa: desafios y desencantos en el siglo XXI. *Análisis Político*, n° 69, Bogotá, mayo-agosto, 2010, p. 79-91.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes de. A avaliação dos Conselhos Comunitários de Segurança. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, vol. 2, n° 2, jul./dez. 2008.
- _____. A busca por direitos: possibilidades e limites da participação social na democratização do Estado. In: Caruso, Haydée; Muniz, Jacqueline; Carballo Blanco, Antônio Carlos (orgs.). *Polícia, Estado e sociedade: práticas e saberes latino-americanos*. Rio de Janeiro: Publit, 2007, pp. 417-443.
- MORAES, Orlinda Cláudia R.; SOLIVA, Thiago Barcelos; CAMPOS, Joice Cristina. *Relatório dos conselhos comunitários de segurança do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2015.
- NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia*. Tirant lo blanch, Valência, 2010.
- RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; TEODÓSIO, Armino dos Santos Sousa. Encruzilhadas da participação popular na modernização das políticas públicas de segurança. Uma análise do CONSEP em Brumadinho (MG). *Civitas: Porto Alegre*, v. 11, n. 1, p. 115-134, jan.-abr. 2011.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2002.
- SCUASSANTE, Priscyla Mathias. A participação popular, prevista na Constituição Federal de 1988, garante efetivamente a realização do Estado Democrático de Direito? In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XII, n. 70, p. 2-4, nov 2009.
- SENTO-SÉ, João Trajano; SANTOS, Anastácia Cristina; FERREIRA, Thiago. Os conselhos comunitários de segurança pública do Rio de Janeiro. Institucionalização e participação. *Desigualdade e Diversidade - Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, n° 11, p. 99-114, ago/dez 2012.
- TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza. Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública no Rio de Janeiro. *Comum*, Rio de Janeiro, v. 11, n° 26, p. 198-219, janeiro/junho 2006.