

Conselhos Comunitários de Segurança: Dilemas e desafios para o exercício da cidadania na cidade do Rio de Janeiro

Roberta de Mello Corrêa

Mestre em Antropologia pela UFF e Coordenadora do Curso de Qualificação da Guarda Municipal de São Gonçalo ministrado pelo Viva Comunidade

Resumo

A implementação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública no estado do Rio de Janeiro como uma política pública que visa a promover um diálogo entre as polícias Militar e Civil com as comunidades que compõem a sociedade é objeto de reflexão desta análise. Através dela pode-se tentar compreender as representações políticas, as práticas policiais, o alargamento do processo democrático no Brasil, os problemas dos espaços urbanos do Rio de Janeiro, a criminalidade violenta e a resolução institucional de conflitos no espaço público. A ideia é colaborar para o aprofundamento de reflexões nos campos do saber antropológico e da sociologia.

Palavras-Chave

Conselhos comunitários, cidadania, comunidade, representatividade

O trabalho em tela busca realizar uma reflexão analítica sobre a implementação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública no estado do Rio de Janeiro, como uma política pública que visa a promover um diálogo entre as polícias Militar e Civil com as comunidades que compõem a sociedade civil.

Essa reflexão partiu do trabalho de campo desenvolvido através do projeto de pesquisa “Entre o legal e o ilegal: lógicas igualitária e hierárquica na administração de conflitos no espaço público urbano”, no período de 2005 a 2007, coordenado pelo Prof. Dr. Roberto Kant de Lima e financiado pelo Edital Universal – CNPq. O estímulo se deve também à experiência da autora como pesquisadora no Curso de Capacitação para Integrantes dos Conselhos Comunitários, realizado pelo Instituto de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro.

Nesse sentido, os Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CCSP) foram criados no estado do Rio de Janeiro com o objetivo de reformular o atual modelo de gestão das organizações envolvidas com a questão da segurança pública, visando a melhorar a atuação policial frente às novas demandas por segurança.

Podemos observar que, dentro de um contexto de redemocratização no qual a participação popular é estimulada através da criação de Conselhos em diferentes áreas, os Conselhos Comunitários de Segurança ficam configurados como responsáveis, na segurança pública, por criar condições para que população e gestores da área possam manter um diálogo permanente que permita a sintonia das políticas ligadas à realidade e às necessidades de toda a população.

Desta forma, o presente trabalho tem como objetivo geral observar se o diálogo acima mencionado de fato acontece, e através de que ótica ele ocorre. Primeiro, será descrito o perfil dos participantes desses Conselhos, para que posteriormente possamos identificar quais são as demandas apresentadas por eles, e por fim, verificar se elas representam as necessidades de um grupo específico ou do conjunto da população.

Reflexões sobre o tema

Neste sentido, com base na literatura pesquisada sobre o tema, podemos observar que no Brasil, a partir da década de 80, com a redemocratização do país, os conselhos gestores de caráter interinstitucional passaram a ser inscritos na Constituição de 1988. Esses conselhos têm o papel de ser os mediadores entre a sociedade e o Estado. Para muitos autores, entre eles Da Silva (2005); Gonh (2000); Fuks e Perissinotto (2006), os conselhos são um dos principais meios de participação popular em esferas de atuação estatal.

Indo na mesma direção, Arendt (1973) acredita que os conselhos são a única forma possível de governo, tendo como sua principal condição de existência a participação e cidadania. No entanto, pesquisas realizadas em conselhos gestores na área da saúde e educação (Fuks e Perissinotto, 2006) demonstraram que, apesar de estarem inscritos na Constituição e se apresentarem como um canal de diálogo entre o Estado e a sociedade civil para garantia de seus direitos, esta última ainda não se apropriou plenamente

desse espaço, para conjuntamente com o Estado atuar na promoção de políticas públicas. Como Arendt (1973) explicita em sua análise, não basta que instituições participativas sejam criadas para que a disposição e a ampliação da participação ocorram.

Sendo assim, vemos que, apesar dos problemas enfrentados para institucionalização dos conselhos como arenas de participação popular – isto é, uma resistência na adesão na participação pela sociedade civil –, não podemos deixar de observar que a introdução desses novos atores políticos nas tomadas de decisão estatais produziu efeitos na democracia brasileira. Nas palavras de Fuks e Perissinotto (2006):

Os constrangimentos socioeconômicos, simbólicos e políticos podem funcionar como um poderoso obstáculo à participação ou até mesmo aprofundar a desigualdade política. Por outro lado, é verdade que a simples existência dessas instituições, ela própria o resultado da luta política, permitiu a incorporação de determinados atores políticos no processo de tomada de decisão pública, antes monopolizado pela burocracia estatal, incorporações estas que podem produzir efeitos não antecipados por uma análise puramente estrutural (FUKS E PERISSINOTTO, 2006).

Sob a perspectiva aqui apresentada, a falta de representatividade da sociedade civil nos Conselhos é muitas vezes atribuída ao processo da construção da cidadania no Brasil. A noção de cidadania no país depende da admissão de uma noção de cidadania que inclua não apenas o exercício de direitos políticos, mas também, a aceitação das ideias de divergências, conflitos e, por que não, disputa pelo Poder, questão apresentada por Ribeiro e Santos Junior (2003) ao refletirem sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira.

Constatamos a permanência entre nós da dificuldade da incorporação do conflito como categoria legítima no imaginário social e político brasileiro (Carvalho, 2001; Chauí, 1994). Em outras palavras, não tem sido possível no Brasil a junção dos dois lados da concepção de cidadania: convivência igualitária e solidária e afirmação autônoma dos interesses ou objetivos de qualquer natureza (Santos, 1998) (RIBEIRO e SANTOS JUNIOR, 2006).

Para DaMatta (1997), essa dificuldade em aceitar como regra do jogo de Poder a possibilidade de aliança e conflito encontra uma base explicativa no fato de a sociedade brasileira ser avessa ao conflito por ter, ao mesmo tempo, duas lógicas operando, uma igualitária e individualizante, e outra, particularista e hierarquizante. A primeira está no registro das regras formais, as leis que devem ser cumpridas universalmente por todos, e a segunda, se inscreve nas relações pessoais, assim como nas moralidades:

E sabemos que o conflito aberto e marcado pela representatividade de opiniões é, sem dúvida alguma, um traço revelador de um igualitarismo individualista que, entre nós, quase sempre se choca de modo violento com o esqueleto hierarquizante de nossa sociedade (DAMATTA, 1997, p. 184).

Apesar das dificuldades de nossa sociedade lidar com o conflito, dificilmente podemos dizer – concordando com Kant de Lima (1995) – que temos uma cidadania plena. O Estado, por ações intervencionistas, tem criado espaços para participação popular, sendo assim, cada vez mais espaços foram sendo implantados em diversas áreas, como por exemplo, saúde, educação, meio ambiente, segurança pública – ou seja, houve diversificação em áreas onde existia uma grande preocupação e demanda por soluções da sociedade como um todo.

Outra questão importante de se ressaltar é a discussão sobre a concepção da noção de comunidade. Eilbaum (2004) explicita que a noção de comunidade na Argentina, e podemos incluir o Brasil nesta mesma concepção, difere da noção de comunidade norte-americana. Essa diferença de concepções de comunidade é importante para se compreender a construção da participação popular nas políticas públicas. Conforme Eilbaum:

Según la concepción norteamericana, “comunidad” remite a una asociación de individuos con intereses y necesidades comunes que interactúan en un área geográfica común. La “comunidad” incluye varios tipos de individuos que a partir de valores y experiencias de vida en común discuten y participan con cierto grado de consenso y cooperación en las cuestiones locales.

En cambio, en la tradición iberoamericana la “comunidad” refiere a grupos circunscriptos de personas que poseen el derecho de erigirse en “comunidad” y por ello participar de las cuestiones políticas locales y/o nacionales. Esto supone la identidad de “vecino”/“buen vecino” o “propietario” como integrantes de una élite local autorizada por las reglas del estado a intervenir en el destino de toda la sociedad.

Desta forma, podemos observar que na concepção de comunidade ibero-americana não há um reconhecimento, uma aceitação ou integração do diferente, e sim uma reafirmação de uma identidade própria de um mesmo grupo. Sendo assim, a construção da cidadania ocorre de cima para baixo. O Estado é que gradualmente vai incluindo os cidadãos, a partir da ampliação dos seus direitos. De forma contrária, temos a noção de comunidade norte-americana construída por associação de diferentes indivíduos que possuem interesses em comum e buscam o consenso para resolver suas demandas.

Sendo assim, no Rio de Janeiro, na esteira do processo apontado acima e com o crescimento da sensação da insegurança da sociedade carioca frente ao aumento da criminalidade e da violência foi gerada a necessidade de mudanças nas políticas públicas de segurança pública. Sendo assim, o governo, a partir do plano estadual para segurança pública, implementou medidas nessa área, tais como a reforma da Polícia Judiciária e a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública.

Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CCSP) foram criados no estado do Rio de Janeiro em 1999 como parte de um processo de reformulação das polícias estaduais. O objetivo era reformular o atual modelo de gestão das organizações envolvidas com a questão da segurança pública, com foco em duas frentes de atuação:

- I. a integração das ações das polícias (Civil e Militar) e destas com a sociedade civil;
- II. a construção conjunta de políticas públicas para a área da Segurança Pública.

Teixeira (2006, p. 205), em sua exposição a respeito da implementação dos Conselhos de Segurança Pública e sobre qual demanda da sociedade estes vinham a atender, nos fala que:

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.

Dentre as primeiras ações desse processo de integração está a instituição das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP), cuja finalidade é compatibilizar geograficamente as áreas de atuação das polícias e possibilitar um gerenciamento integrado dos problemas locais. O contorno geográfico das novas áreas coincide com as áreas dos Batalhões de Polícia Militar. Também em cada AISPs ficaram contidas uma ou mais delegacias de Polícia Judiciária. Desta forma, tornou-se possível o estabelecimento de uma metodologia de coleta e análise dos registros de ocorrência policiais, gerando dados estatísticos regulares sobre a criminalidade, que passaram a ser disponibilizados publicamente através do Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (instrumento de publicação oficial do governo) e da Internet.

Além disso, foram estabelecidas por AISPs reuniões semanais entre o comandante do batalhão e os delegados titulares para avaliar os problemas e a eficácia das medidas adotadas naquela área. Assim, com a introdução das AISPs, uma nova abordagem foi implantada em relação às responsabilidades das polícias, exigindo planejamento e avaliação permanente e tornando possível seu monitoramento. Esse conjunto de medidas visava a aproximar institucionalmente as organizações policiais. Nesse contexto de integração institucional entre as polícias, evidenciou-se a necessidade de criar um canal de diálogo com a população daquela área. Para tanto, foram pensados os Conselhos Comunitários de Segurança Pública que tinham – de início – três finalidades principais, de acordo com as argumentações de Teixeira (2006).

1. Aproximar a comunidade das organizações policiais e a polícia das comunidades, com intenção de resgatar tanto a imagem das corporações policiais quanto da comunidade com a qual interagiam. O desafio era garantir que os Conselhos não se tornassem eventos sociais ou estratégia de “relações públicas” da polícia ou das entidades representadas, mas sim espaços efetivos de participação e integração comunitária;
2. Conhecer os problemas específicos de cada localidade através do diálogo com os moradores e as instituições atuantes na região. Contudo os Conselhos não podiam ser confundidos com espaços de denúncia. Para esses casos, existem outros canais institucionais, como a Ouvidoria e a Corregedoria Geral Unificada;

3. Delimitar junto às comunidades o papel das polícias e de outros órgãos que também podem contribuir para a redução da violência. Essas finalidades foram apresentadas na Resolução SSP nº 263, que estabeleceu, entre outras normas importantes, o caráter consultivo dos Conselhos Comunitários de segurança pública.

Para a implementação dos Conselhos Comunitários de Segurança buscou-se como base teórica o conceito de governança democrática, com o qual pretendeu-se trabalhar, através dessa ação, o exercício de uma consciência de cidadania.

Identificamos que existem obstáculos para a instauração de um modelo como o de governança democrática no Brasil. Destacamos, por exemplo, o alto grau de desigualdades sociais que implicam desigualdades de poder, a fragilidade dos mecanismos que garantem os direitos de cidadania e um oscilante padrão de cultura cívica, que compromete a formação de canais de participação da sociedade. Isoladamente, esses obstáculos não impedem a mudança, mas conjugados eles diminuem ou freiam seu ritmo.

Um dos primeiros desafios na criação do CCSP está na sua própria composição, pois eles são formados por diversos segmentos da sociedade, ou seja, são heterogêneos. Assim, desde sua implementação, os Conselhos Comunitários de Segurança Pública ainda demonstram dificuldades em se firmarem como um canal de diálogo entre o Estado e a sociedade civil. Isso pode ser consequência da baixa adesão das polícias militares e civis aos encontros, como também da pouca divulgação para a população. No entanto, várias resoluções por parte do Estado vêm tentando fortalecer esses Conselhos, como foi possível observar diante da nossa participação na organização do Curso de Capacitação para Membros dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública¹.

Neste sentido, considerando a forma como os Conselhos funcionam, acreditamos que a observação participante fosse a metodologia mais adequada para realização deste trabalho. Assim, passamos a acompanhar algumas reuniões desses Conselhos, para apreender a maneira como acontecem as reuniões e, consequentemente, o diálogo entre gestores de segurança pública e os representantes da população.

Pudemos observar que as reuniões dos Conselhos ocorrem uma vez por mês e têm uma duração de mais ou menos duas horas, respeitando a regulamentação sobre os CSS criada pelo Instituto de Segurança Pública. Conforme a Seção II do Regulamento dos Conselhos Comunitários de Segurança, o Conselho é formado por membros natos, que são o representante do batalhão da Polícia Militar da AISP correspondente e o representante da Polícia Civil das delegacias da área, e por membros efetivos. Estes devem ser maiores de 18 anos, não registrar antecedentes criminais, residir, estudar ou trabalhar na área da AISP, ser representantes de organizações que atuem na área ou, ainda que não sejam representantes, ser convidados formalmente pela Diretoria para participar. São membros efetivos o Presidente, Vice-Presidente, Primeiro Secretário, Segundo Secretário, Diretor Social ou de Assuntos Comunitários, ou outro cargo que eventualmente possa ser criado em atenção às peculiaridades de um Conselho.

¹

Esse Curso foi oferecido no ano de 2006 pelo Instituto de Segurança Pública (ISP) em parceria com a União Europeia em três locais: na cidade do Rio de Janeiro, nos bairros Maracanã – Universidade do Estado do Rio de Janeiro – e Campo Grande – Instituto Sara Kubitschek –, assim como na cidade de Niterói, na Universidade Federal Fluminense.

Os locais mais frequentes para essas reuniões são os batalhões da Polícia Militar.

Na grande maioria das reuniões dos Conselhos comunitários de segurança, quem inicia a reunião é o Presidente do Conselho. Logo após a fala do presidente, o comandante do batalhão responsável pela AISP fala. As últimas autoridades a falar são os delegados de polícia.

Em conversa informal com um delegado sobre os CCS pudemos verificar que há profissionais que vão às reuniões por serem obrigados. Alguns inventam uma desculpa após a apresentação para irem embora da reunião, ou seja, não participam de fato desses encontros. Cabe assim à polícia o diálogo com a população.

Geralmente, nos CCS, é o presidente que propõe as questões a serem discutidas. O comandante do batalhão também coloca as questões pendentes, mas a maior parte do tempo fica apenas registrando os pedidos dos moradores da região. Nos Conselhos pesquisados verificamos que sobra muito pouco tempo para as discussões dos problemas apresentados e que, na maioria das vezes, o discurso da Polícia Militar é igual ao do presidente do CCS. Não observamos muito conflito de opiniões entre eles.

Apesar do CCS, em sua criação, não ser um lugar para denúncias, em alguns Conselhos isso ocorre como forma de se tentar resolver um conflito. Foi o caso de um vendedor ambulante, sindicalizado, que emocionado fez uma denúncia. Disse que está sendo ameaçado por uma funcionária da prefeitura por ocupar uma determinada área pública do centro, mas que tem autorização para estar ali, além de testemunhas e provas do que diz. Como o tempo era curto, a presidente do conselho interrompeu o homem e disse que já havia visto um representante da prefeitura na plateia. Direcionou-se a essa pessoa e perguntou se ele sabia do caso – a resposta foi “não”. Ela então sugeriu que os dois conversassem depois da reunião sobre o assunto para resolvê-lo.

Dois aspectos da cena chamaram nossa atenção: o fato de a presidente do conselho, naquele momento, agir como uma professora de ginásio, talvez por ser mesmo professora, mais do que uma mediadora do conflito. Ela ouviu a denúncia do rapaz mas não interagiu com seu problema, não formulou a posição do Conselho e pareceu contentar-se com isso. Ao que parece, nem as polícias, nem a diretoria, tampouco os atores presentes pensaram uma forma, um método para a resolução dos problemas que chegam ali.

Outros fatos corriqueiros nos CCS são os pedidos dos moradores ao comandante do batalhão. Geralmente, esses pedidos são colocar uma viatura em frente ao seu prédio ou pedir para recolher meninos que ficam na rua, por medo de assaltos. Podemos observar, nesse caso, que as pessoas vão ao Conselho para terem acesso privilegiado ao bem público.

Neste sentido, observamos que apesar do CCS ter sido criado como um veículo de comunicação entre a população e o Estado, para juntos pensarem uma política pública para essa área, isso não ocorreu de fato. Infelizmente, o que vemos no CCS é uma grande reunião entre amigos e para amigos. Como foi dito num dos Conselhos por um policial: “Nos cafés é aquela bagunça, vem gente de todos os lugares daqui, vem comunidade, vem velhinho, vem comerciante, etc. Mas

nas reuniões do Conselho não, só vem gente que a gente sabe quem é, é mais privado."

Sendo assim, devemos repensar o papel que os CCS assumiram na política pública na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Dessa forma, uma reflexão sobre o Conselho Comunitário de Segurança Pública se transforma num lócus privilegiado para se tentar compreender as representações políticas, práticas policiais, alargamento do processo democrático no Brasil, os problemas dos espaços urbanos da cidade do Rio de Janeiro, criminalidade violenta e a resolução institucional de conflitos no espaço público, colaborando, assim, para o aprofundamento das reflexões nos campos do saber antropológico e da sociologia empreendidas por distintos autores destacados no presente trabalho.

Referências Bibliográficas

- ARENDT, Hannah. **Crises da República**. São Paulo: Perspectiva, 1973.
- BECKER, Howard S. De que lado estamos? In: BECKER, Howard S. **Uma Teoria da ação coletiva**. Rio de Janeiro: Zahar Ed, 1976.
- DaMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- EILBAUM, Lucia. Palestra proferida em 2006.
- FOOTE-WHYTE, Willian. Treinando a Observação Participante. In: ZALUAR, Alba Guimarães (Org). **Desvendando Máscaras Sociais**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora S.A, 1980.
- FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato. Recursos, Decisão e Poder: Conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira Ciências Sociais**, v. 21, n. 60. São Paulo, 2006
- GOHN, Maria da Gloria. O Papel dos conselhos gestores na gestão urbana In: RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Re-pensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores**. CLACSO. Ed. Buenos Aires, 2000.
- GOLDENBERG, Mirian. **A Arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- KANT DE LIMA, Roberto. **A Polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira. **EURE**, vol.29, no.88. Santiago,2003. p.79-95.
- RIO DE JANEIRO. **Plano Estadual – Política pública para a segurança, justiça e cidadania**. Rio de Janeiro, 2000.
- TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza. Os conselhos comunitários de segurança no Rio de Janeiro. **Comum** (publicação das Faculdades Integradas Hélio Alonso), v.11, nº26, janeiro/junho 2006.