

4

O Exercício do Controle Democrático na Política de Segurança Pública

4.1.

A Democratização do Estado e a Participação Social: a constituição dos conselhos gestores como uma esfera pública democrática no Brasil

Ficou notória os últimos anos, a multiplicação das várias experiências de gestão de políticas nas instâncias públicas com vistas a incorporar diversos segmentos da sociedade na avaliação, implementação, monitoramento e fiscalização dessas mesmas políticas, atuando por meio da gestão compartilhada, que possibilitem a participação da sociedade civil nas decisões do Estado.

A década de 1980, como bem ressaltou Neves (2008:1), do ponto de vista político, foi uma década em que efetivamente a sociedade civil pôde tomar parte na vida pública no Brasil, através de sua participação na partilha do poder e, portanto, no controle democrático. A autora acrescenta ainda que tais práticas objetivam uma nova forma de governo para a sociedade, em que a perspectiva da democracia participativa passaria a ser a de uma nova cultura política, a qual redefiniria a relação entre Estado/sociedade.

Um desses espaços públicos de gestão de políticas são os chamados Conselhos Gestores, que foram implantados no Brasil a partir da década de 1990, no bojo do sistema descentralizado e participativo preconizado na Constituição Federal de 1988, os quais se tornaram espaços relevantes para a interlocução entre a sociedade civil e o Estado, sendo considerados instrumentos de participação da sociedade civil no controle da gestão das políticas públicas. Assim, estes espaços de participação social são considerados, indubitavelmente, como uma conquista na construção de uma intencionalidade democrática e têm como proposta a ampliação do diálogo entre **o governo e a sociedade civil**.

Além dos Conselhos Gestores, existem vários outros espaços de participação social, tais como: Fóruns Temáticos, Orçamentos Participativos, Audiência Públicas, entre outros, que se constituem em importantes espaços de manifestação do interesse público para uma gestão democrática de políticas de diversas áreas.

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, como são conhecidos, constituem-se em canais de partilha do poder de planejamento e decisão, relacionado às políticas sociais setoriais, ou seja, no controle das ações implementadas pelo governo e organizações envolvidas com a prestação de serviços, programas, projetos

e benefícios sociais e, no que se refere à qualidade dos serviços prestados, à alocação dos recursos, ao planejamento das ações, etc. Estes espaços têm por objetivo a conformação de uma democracia participativa.

Entretanto, o que se percebe é a existência de uma reciprocidade e uma complementaridade entre a democracia participativa e a democracia representativa, pois ambas, conforme ressalta Pereira (2007), “não existem, em estado puro”. Assim, também conforme apontamentos feitos por Raichelis (1997) “os conselhos não podem ser considerados como os únicos condutos de participação política e nem exemplos modelares de uma sociedade civil organizada”, sendo necessário combiná-los com “outras modalidades de organização e mediações políticas”.

A mesma autora chama atenção para o fato de que “a constituição da esfera pública é parte integrante do processo de democratização da vida social, pela via do fortalecimento do Estado e da sociedade civil, de forma a inscrever os interesses da maioria nos processos de decisão política”. O que nos leva a entender que, a constituição dos espaços de participação social está diretamente relacionada ao processo de luta pela efetivação da democracia. Neste sentido, Oliveira (2008) nos chama atenção para o fato que, historicamente,

a formação social brasileira produziu uma relação de distanciamento e até de antagonismo entre um Estado autoritário, centralizador e patrimonialista e uma sociedade civil, não prestigiada como interlocutora pelo aparato institucional (2008:1)

No entanto, ações importantes surgiram por volta dos anos 1980, dentro do contexto de democratização, que foram capazes de alterar substantivamente o quadro histórico de autoritarismo e clientelismo tão enraizado na sociedade brasileira. Assim, desenvolvem-se a partir do período supracitado, “iniciativas que implicam na democratização do Estado brasileiro para comprometê-lo com interesses públicos” (OLIVEIRA, 2008:1).

Entretanto, os Conselhos constituem-se em espaços que expressam os conflitos e as contradições na arena política e em muitos locais é possível perceber uma despolitização¹ destes espaços e a falta de publicização quanto a informações relevantes da política a que estão relacionados.

O debate sobre os conselhos como instrumento de exercício da democracia esteve presente entre setores liberais e da esquerda (em seus diferentes matizes). A diferença é que eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de

¹ Sobre a questão ver Tatagiba (2004: 212).

colaboração, pelos liberais; e como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido da democratização das relações de poder, pela esquerda (GOHN, 2000:176).

No processo de democratização da sociedade brasileira, e, portanto da busca pela descentralização das ações e decisões de interesse público, viu-se a necessidade de promover o envolvimento da sociedade civil nos processos decisórios das políticas públicas. Deste modo, verifica-se que a Constituição Federal de 1988, por meio de princípios e diretrizes, promoveu uma inovação com relação à interlocução entre sociedade civil e Estado², levando à constituição de ações comprometidas com a democratização da sociedade brasileira.

A palavra democracia é originária do Grego e significa *governo do povo*, o que pressupunha a afirmação da igualdade de todos os homens adultos, livres e proprietários, perante a lei. Eles possuíam, ainda, o direito de participar diretamente do governo. Por residirem na cidade (*polis*), eram considerados participantes dos assuntos referentes a esta, no sentido de terem “o direito de exprimir, discutir e defender em público suas opiniões sobre as decisões que a cidade deveria tomar” (CHAUÍ, 2000).

Entretanto, havia aqueles e aquelas que estavam excluídos dos processos decisórios por não se “encaixarem” nas condicionalidades referidas anteriormente. Assim, excluídos da cidadania estavam os escravos, as mulheres, as crianças, os velhos e os estrangeiros.

Desta forma, consideraremos a democracia desenvolvida nos espaços públicos de participação popular como *democracia participativa*, qual seja o aprofundamento e ampliação da vida política do cidadão comum, e não só por meio de seus representantes através da *democracia representativa*, que é constituída por meio da delegação de poderes conferidos pelo povo aos políticos, através do exercício do voto, “para que exerçam em seu nome as funções legislativas e executivas” (PEREIRA, 2007).

Na democracia participativa, há a constituição de grupos de cidadãos - organizados por representação institucional e mesmo de usuários de determinada política ou das populações moradoras de determinada localidade, interessados na temática de determinada política social - para discutirem, proporem e definirem

² Aqui utilizamos a concepção gramsciana de sociedade civil baseada no entendimento de que esta se constitui em um conjunto de organizações responsáveis pela representação de diferentes tipos de interesses (interesses “privados”, de grupos e/ou segmentos particulares comprometidos com a manutenção ou a ruptura da ordem). Esses grupos e/ou segmentos sociais – sustentados em determinados interesses de classe – estão comprometidos com a difusão de suas ideologias (partidos, igrejas, escolas, organizações profissionais, meios de comunicação, entre outras instituições).

parâmetros necessários à viabilidade de direitos já instituídos ou de criação de novos direitos, através de processos reivindicatórios.

Cabe ressaltar que, segundo Oliveira (2008), a experiência de constituição de Conselhos não é uma realidade recente no Brasil. A autora faz referência a Carvalho (1995) e Ghon (1995) que distinguiram três tipos de conselhos que se constituíram no Brasil no século XX. Assim, evidenciou-se que nos anos 60-70 tivemos a experiência dos chamados **Conselhos Comunitários**, criados por iniciativa dos governos, na intenção de mediar relações com os movimentos sociais. Eram **conselhos consultivos** e, na maioria das vezes, auxiliares do governo na execução de serviços para as comunidades. Por meio destes, as autoridades desenvolviam uma política de cooptação de lideranças. Outra experiência foi o surgimento dos **Conselhos Populares** a partir dos anos 70-80; os quais foram criados pelos movimentos sociais, por setores da esquerda e de oposição ao regime militar, cuja característica era a **autonomia e a auto-gestão**, e se constituíam em espaços autônomos de interlocução da sociedade e de formulação de demandas, mas fora da perspectiva ampliada de gestão da “coisa pública”.

A partir dos anos 1990, como mencionado anteriormente, a inovação se deu com o surgimento dos **Conselhos Gestores de Políticas Públicas** (saúde, educação, habitação, assistência social e outros) e os **de Defesa de Direitos** (da criança e adolescente, mulher, idoso, entre outros), especialmente por sua maioria possuir **caráter permanente** (esses conselhos têm como proposta se reunir, ordinariamente, uma vez por mês e extraordinariamente, conforme a necessidade em se discutir alguma temática específica); **deliberativo** (relacionado ao grau de influência dessas instâncias na tomada de decisões com relação às Políticas Sociais) e por sua **composição paritária**, ou seja, deve haver o mesmo número de representantes do Estado e da sociedade civil; sendo que cada uma dessas representações deve estar relacionada à temática da área correspondente.

Estes Conselhos Gestores, na sua maioria, foram criados por força de lei e se integram aos órgãos públicos vinculados ao Executivo. Estão inseridos no âmbito do chamado controle democrático que, neste caso, é o controle da sociedade civil sobre as ações do Estado.

Assim, é possível verificar que,

[...] os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois, relacionam-se ao processo de formação das políticas e à tomada de decisões. Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública, pois criam uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações

entre Estado e sociedade porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais, e possibilitam à população o acesso aos espaços onde se tomam as decisões políticas (Ghon, 2000, p. 178).

Deste modo, foi possível constatar que a apropriação não foi apenas do termo *controle social* pelos segmentos populacionais envolvidos com a democratização da sociedade e do Estado no Brasil; mas, sobretudo, do conceito que se deu numa lógica inversa do que pretendia, em um passado não tão remoto de autoritarismo, o Poder Público e o Empresariado.

O termo controle social nas últimas décadas passou a fazer parte do vocabulário dos brasileiros, no sentido da possibilidade da sociedade civil participar dos momentos de proposição, elaboração, fiscalização e implementação das políticas sociais (CALVI, 2008). Este significado, dado ao termo controle social, emerge a partir da década de 1980 num contexto de luta dos movimentos sociais pela democratização da sociedade e do Estado brasileiro.

No entanto, Bravo (2007) ressalta que, historicamente, a categoria “controle social” era entendida apenas como o controle do Estado ou do empresariado sobre as massas, ou seja, utilizado em seu sentido coercitivo sobre a população. Assim, para distinguir o controle social por parte da sociedade civil, do controle social por parte do Estado, nos referiremos àquele, como controle democrático no tocante à participação social da sociedade civil nas decisões políticas,³ e, a este como controle social propriamente dito.

Desta forma, espaços públicos à semelhança dos Conselhos Gestores, estão relacionados ao processo de democratização da vida social, levando à ampliação da esfera pública, pois promove a correlação de forças políticas entre os diferentes atores sociais. Portanto, conforme Raichelis,

a esfera pública transcende a forma estatal ou privada, pois remete à adoção de novos mecanismos de articulação entre Estado e sociedade civil e no interior dessas esferas, permitindo superar a perspectiva que identifica automaticamente o estatal com o público, e o privado com o mercado (Raichelis, 1997. p.79)

O controle democrático é concebido como a capacidade que a sociedade civil tem de intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, estado ou governo federal. Assim, os Conselhos de Políticas Públicas e de Defesa de Direitos, constituem-se em formas de controle democrático das políticas públicas.

³ Ver a esse respeito Pereira (2007).

Nesta segunda perspectiva, a sociedade tem possibilidades de controlar as ações do Estado em favor dos interesses das classes subalternizadas. Por trás dessa perspectiva está a concepção de “Estado ampliado”, em que este é considerado perpassado por interesses de classes, ou seja, como um *espaço contraditório* em que perpassam os interesses da classe dominante, mas no qual também é possível verificar a incorporação de demandas das classes subalternizadas (CORREIA, 2007).

Deste modo, conforme ressalta Correia (2007) foi no período da Ditadura Militar que se engendrou um controle social exclusivo do Estado sobre a sociedade civil por meio de decretos secretos, atos institucionais e repressão a qualquer tipo de expressão política em oposição ao regime. Contudo, foi no período de redemocratização do país, em uma conjuntura de efervescência política, sobretudo a partir de meados da década de 1980, que o debate sobre a participação social voltou à tona, com uma dimensão de controle sobre as ações do Estado.

Assim, a participação social nas políticas setoriais se deu através de setores organizados da sociedade que passaram a atuar nos espaços de formulação das políticas públicas desde a criação de planos, programas e projetos, passando pelo acompanhamento das execuções destes, até a definição da alocação de recursos para que estas ações possam atender aos interesses da coletividade (CORREIA, 2007).

Nos espaços públicos é possível verificar uma pluralidade de concepções existentes na sociedade, o que enriquece o debate e, ao mesmo tempo, permite surgir situações pouco confortáveis entre os diversos atores sociais que integram esses espaços, o que faz parte do ‘jogo’ democrático e participativo.

Contudo, às vezes é possível perceber que pode haver participações nos espaços públicos que são acompanhadas de aspirações políticas futuras (BORDIN, 2009:358). Fato apontado na fala de um representante do ISP/RJ ao falar das relações cotidianas desenvolvidas nos espaços dos CCS.

“A gente orienta os conselhos, tenta solucionar conflitos, o que a gente mais faz! Às vezes entra em atrito os membros da comunidade entre si, os próprios membros da comunidade da diretoria dos conselhos, entre eles e os delegados e entre eles e os coronéis, entendeu? Porque são problemas de relacionamento humano! Mas o que acontece muitas vezes a gente observa que o Conselho dá muita visibilidade pra aqueles que se engajam nisso e eles gostam de aparecer e aí confunde o trabalho coletivo, com o trabalho de valorização pessoal, e aí se apoderam disso. Tem muito disso, muito, muito! Muitos usam esse espaço para cunho político, a gente não permite conduta político-partidária dentro do espaço do Conselho, o espaço deve ser bem distribuído para todos poderem falar...as autoridades devem mais ouvir as

demandas e resolvê-las do que ficar se auto promovendo também, né?”(Representante do ISP/RJ).

Outro aspecto importante observado na fala de um membro do CCS de Olaria que representa a sociedade civil, explicita bem a importância da articulação da sociedade com as autoridades que representam o Estado naquele espaço de diálogo: “(...) *então quando a gente levou a reunião pra Jardim América foi pra aproximar o pessoal [autoridades] daquele problema, então você vê, nós távamos com problema de assalto a um posto de saúde no Jardim América...*”. Já em outra reunião do CCS de Olaria, realizada em outro bairro de abrangência do Conselho, cuja pauta foi Segurança Escolar, o mesmo entrevistado se referiu novamente a importância da interação entre sociedade e Estado, como a seguir:

“Porque que eu perguntei [às diretoras das escolas municipais de Jardim América], vocês conhecem a DPCA? Conhecem, mas não conhecem a delegada, vocês conhecem a delegada lá do “Juizado de Menores”? Não? Então qual era o nosso papel? Pegar as diretoras e colocar elas de frente pra daí criar um programa, e... vocês se conhecem? Então vamos andar juntos? Então, isso a [nome da Delegada da DPCA] gostou muito, dessa aproximação, então achei interessante ela falar qual... o que que é DPCA...Qual o papel da DPCA..., então ali foi a primeira vez da história daquela região que aquela autoridade esteve ali!”

Neste sentido é que os espaços públicos a exemplo dos Fóruns Temáticos, dos Conselhos Gestores, das Audiências Públicas, e de outros espaços de participação social, passam a figurar como instâncias necessárias à gestão democrática e, desta forma surgem como arenas de discussões que podem levar a ações efetivas (como a possibilidade de criação de um Plano/ Programa em conjunto com a comunidade como na citação acima) nas várias políticas sociais e claro, abrangendo neste caso, também o campo da Segurança Pública.

A questão da publicização, apesar de inúmeras concepções em torno do conceito, fundamenta-se no caso deste estudo, numa perspectiva da ampliação da democracia, que tem por objetivo envolver o Poder Público e a Sociedade Civil, na busca de novos mecanismos e ações que permitam uma maior participação social dos segmentos organizados ou não, da sociedade, especialmente das classes subalternizadas historicamente. Nesse sentido, como afirma Raichelis (2007:79), a publicização como movimento de sujeitos sociais requer um lócus para consolidar-se, e este lócus é a esfera pública, constituída como parte integrante do processo de democratização, por meio do fortalecimento do Estado e da sociedade civil, expressa pela inscrição dos interesses das majorias nos processos de decisão política.

a partir dessa perspectiva, o processo de publicização pretende alterar a tendência histórica de subordinação da sociedade civil frente ao Estado, pela via do fortalecimento das formas democráticas de relação entre as esferas estatal e privada. Trata-se de uma dinâmica sociopolítica que envolve a organização e a representação de interesses coletivos na cena pública, que possam ser confrontados e negociados a partir do enfrentamento dos conflitos que regem as relações sociais na sociedade de classes (RAICHELIS, 2007. p.80).

Assim, é na fala de um Membro do CCS de Olaria, que observamos que as relações conflituosas, as discussões, que fazem parte da construção democrática, são travadas mediante a interação Polícia-sociedade/sociedade-Polícia e que são também inerentes às demais esferas públicas socialmente constituídas, pois *“o conselho é um espaço até conflituoso certas horas, então é através desses conflitos dessas idéias divergentes que você vai entender o que essas pessoas estão pensando, e fazer ou deixar de fazer... mas ter justificativas, porque você não tá fazendo determinadas coisas, ou até dizer não, isso aqui é uma coisa importante, é prioridade, as pessoas estão clamando e a aí gente vai fazer desse jeito!”* (Membro representante da SESEG)

Maria da Glória Gohn (2000) chama atenção para a questão da diversidade de significado dos conselhos e elenca alguns pontos relevantes para o entendimento da estrutura e formas de atuação destes espaços públicos. Na nossa concepção, é através destas e outras reflexões que poderemos tirar algumas conclusões da diversidade dos Conselhos que nos são apresentados, sobretudo, no contexto de democratização da vida social.

A análise dos conselhos de acordo com a autora pode-nos levar a indagar:

- Sobre a diversidade quanto ao próprio conceito de participação.
- Qual é o sentido dos conselhos no universo e realidade das políticas sociais atuais.
- Qual o impacto dos Conselhos, enquanto mecanismo inovador na gestão pública, no âmbito institucional e na esfera da participação da sociedade civil;

Para clarificar essas questões de acordo com Gohn (2000) é preciso conhecer alguns aspectos importantes tais como: a) a constituição estrutural dos conselhos e sua natureza decisória. Qual é a forma em que foi (ou está sendo) organizado (deliberativa ou apenas conselheira/ consultiva); b) dada sua existência, qual a relação que estabelece entre o governo e a sociedade civil (principalmente com os movimentos sociais e com as entidades não governamentais); c) quais as fronteiras

entre sociedade e governo (poder local, basicamente);d) qual a forma de combinação entre a democracia direta e indireta nos Conselhos.

Portanto, é também por meio da concepção gramsciana acerca da realidade social a partir de categorias tais como: Sociedade Civil, Sociedade Política, Estado Ampliado, Hegemonia e Luta de Classes que podemos analisar as correlações de força que permeiam os Conselhos, sobretudo, com relação ao nosso campo de estudo que é o Conselho Comunitário de Segurança Pública, o qual será trabalhado mais especificamente no presente Capítulo.

A sociedade civil⁴, de acordo com Gramsci, constitui-se em um conjunto de organizações responsáveis pela representação de diferentes tipos de interesses comprometidos com a manutenção ou ruptura da ordem estabelecida, o que pode ser verificado nos diversos espaços públicos de democracia participativa, por meio da participação dos diversos segmentos sociais. No caso dos Conselhos Gestores, além da sociedade civil organizada, neles também podemos encontrar a sociedade política que neste caso é formada por um conjunto de aparelhos que representam o Estado *stricto sensu*, cuja representatividade está atrelada às várias pastas governamentais; desta forma, essas representações são analisadas por Gramsci e interpretadas como “Estado Ampliado”.

Valer ressaltar que no Brasil, por exemplo, foi

(...) na denúncia ao autoritarismo de Estado, no contexto da ditadura, e como alternativa aos espaços tradicionais de luta – como sindicatos e partidos políticos – que se qualifica a sociedade civil como espaço político de resistência e de luta por melhores condições de vida (NEVES, 2008:13)

Assim, é nos espaços públicos que se evidencia que as classes sociais lutam por hegemonia – luta de classes - que, na concepção gramsciana, lutam para conquistar aliados para seus projetos e construir, neste cenário, uma direção comum.⁵

Assim, de acordo com Gramsci, os processos de luta entre vontades coletivas são evidenciados por meio de uma análise da realidade social, que identifica o caráter da luta de classes na sociedade capitalista e as múltiplas mediações advindas desta relação (COUTINHO, 1992; GRAMSCI, 2000).

⁴ Aqui utilizamos a concepção gramsciana de sociedade civil baseada no entendimento de que esta se constitui em um conjunto de organizações responsáveis pela representação de diferentes tipos de interesses (interesses “privados”, de grupos e/ou segmentos particulares comprometidos com a manutenção ou a ruptura da ordem). Esses grupos e/ou segmentos sociais – sustentados em determinados interesses de classe – estão comprometidos com a difusão de suas ideologias (partidos, igrejas, escolas, organizações profissionais, meios de comunicação, entre outras instituições).

⁵ Ver a esse respeito Coutinho (1992), Gramsci (1995 e 2000) e Violin (2006).

No entanto, esses espaços públicos são permeados por várias concepções de mundo, vários projetos sociais, que procuram através da ação política manifestar-se na ação coletiva. Portanto, (...) é possível dizer que o homem é essencialmente político de acordo com a análise gramsciana (GRAMSCI, 2000: 48).

A hegemonia, isto é, a consciência política leva ao que ao se pode considerar como a unificação entre teoria e prática baseada numa construção histórica. Assim é que, para Antônio Gramsci, “todo ato histórico não pode deixar de ser realizado pelo ‘homem coletivo’, isto é, ele pressupõe a obtenção de uma unidade ‘cultural-social’ pela multiplicidade de vontades desagregadas. Estas, com fins heterogêneos se solidificam na busca de um mesmo fim”; ou seja, por meio da atuação na realidade cultural-social concreta, portanto histórica é que há a possibilidade da ocorrência de uma transformação social (GRAMSCI, 1995: 36-37).

Mas a transformação se dá por meio de processos pautados nas “relações ativas” do homem através de sua individualidade relacionada com outros elementos, o que denota uma relação entre o: a) o próprio indivíduo em si; b) os outros homens e c) a natureza. Assim, o indivíduo se relaciona com outros organicamente, na medida em que passa a fazer parte de organismos, sejam eles mais simples ou mais complexos, e na medida em que ele transforma a si mesmo e modifica todo o conjunto de relações do qual ele é o ponto central, ou seja, torna-se o “homem ativo” que modifica o ambiente (natureza), entendido como o conjunto das relações de que o indivíduo faz parte (op. Cit. 1995: 40).

a afirmação de que a “ natureza humana” é o “conjunto das relações sociais” é a resposta mais satisfatória porque inclui a idéia do *devenir*: o homem “devém”, transforma-se continuamente com as transformações das relações sociais; e, também, porque nega o “homem em geral”: de fato, as relações sociais são expressas por diversos grupos de homens que se pressupõem uns aos outros, cuja unidade é dialética (...) (op.cit, 1995:43).

Neves (2008), entretanto, ressalta que é preciso ter cautela ao analisar a participação popular na gestão pública para que não caiamos nas armadilhas das práticas clientelistas, portanto particularistas que permeiam os espaços públicos.

Segundo a autora foi durante a década de 1990 – em particular com a ascensão do ideário neoliberal- que a sociedade civil passa a ser vista de forma associada ao mercado. E, acrescenta que “esse ocultamento do significado democratizador da sociedade civil deve ser um ponto importante para análise dos diferentes espaços públicos participativos que se multiplicaram nessa década” (2008:17).

O projeto neoliberal aliado à já tão enraizada cultura nacional envolta por autoritarismos e práticas clientelistas pode fazer com que os espaços públicos acabem

sendo despolitizados, desmobilizados e que vários direitos já conquistados sejam desconstruídos pela apropriação privada daquilo que é e deve ser sempre público.

Para Tatagiba (2004), como experiências que acompanham e particularizam o processo de redemocratização no Brasil, os Conselhos são também espelhos que refletem as dimensões contraditórias de que se revestem nossas experiências democráticas recentes. Avaliar essas novas experiências de gestão é por isso mesmo, tarefa tanto desafiadora quanto necessária, principalmente em um contexto como o nosso, atualmente marcado por um forte consenso em torno do ideário participacionista (2004:209).

Apesar do atual contexto de intensa despolitização dos espaços públicos, é preciso considerar que os mesmos são recentes na sociedade brasileira, são tão recentes quanto a democratização da sociedade; portanto, a democracia é um processo, não é possível concluir que este processo está dado, concluído, é preciso considerar dialeticamente as possibilidades que muitas vezes não ficam tão claras ao ator social comprometido com as idéias progressistas.

Mas mesmo que a sociedade civil organizada se mostre heterogênea, como também os grupos estatais são heterogêneos, partimos do pressuposto da contraditoriedade das relações, das possibilidades que nos são postas no dia-a-dia. Assim, é possível que um grupo (e aí acrescentamos também uma concepção, um ethos) que seja “subalterno torna-se realmente autônomo e hegemônico, criando um novo tipo de Estado, nasce concretamente a exigência de construir uma nova ordem intelectual e moral, isto é, um novo tipo de sociedade e, conseqüentemente, a exigência de elaborar os conceitos mais universais, as mais refinadas e decisivas armas ideológicas” (GRAMSCI, 1995:100).

Espaços públicos, a exemplo dos Conselhos Gestores, são experiências inovadoras, de participação social que assumem características profundamente ambivalentes, justamente porque realizam o novo, inovando os processos e os conteúdos das políticas, ao mesmo tempo em que mantêm limites rígidos ao avanço do diálogo entre o público e as instituições no que respeita à democratização da decisão.

Os Conselhos são compreendidos, como espaços de luta pela conquista da hegemonia, conforme a concepção gramsciana, sendo importantes mecanismos para a democratização do espaço público. Entretanto, deve-se ter cuidado para que estes espaços não sejam nem supervalorizados e nem subvalorizados.

4.2. Reflexões sobre a participação ampliada no CCS do bairro de Olaria - RJ

As Áreas Integradas de Segurança Pública - AISP foram criadas através da Resolução SSP Nº 263 de 27 de julho de 1999, como parte de uma política de Segurança Pública que tinha por objetivo estreitar as relações entre as Polícias Civil e Militar, bem como destas com as comunidades abrangidas pelas AISP através da gestão participativa na identificação e resolução das questões locais que estejam relacionadas à segurança pública.

Nesse sentido, cada AISP⁶ foi estruturada com base nas áreas geográficas de atuação das Polícias Civil e Militar. Dessa maneira, o contorno geográfico de cada AISP foi estabelecido a partir da área de atuação de um Batalhão de Polícia Militar e as circunscrições das Delegacias de Polícia Civil contidas na área de cada batalhão. A atual divisão territorial do Estado do Rio de Janeiro, segundo o critério de Áreas Integradas de Segurança Pública, contempla um total de 40 AISP, as quais se caracterizam basicamente pela articulação territorial, no nível tático-operacional, entre a PCERJ e PMERJ (ISP, 2012).

No município do Rio de Janeiro, a definição das áreas toma por base os limites dos bairros e, dentro do possível, a configuração das Regiões Administrativas. Assim, a circunscrição de uma Delegacia Policial da capital deve abranger um ou mais bairros por inteiro e a reunião de uma ou mais circunscrição formar uma AISP sob a responsabilidade de um Batalhão da Polícia Militar (BPM).

No bojo do processo de institucionalização de espaços públicos de controle democrático, foi possível verificar também para a área da Segurança Pública, a implantação de Conselhos que discutissem a temática. Desta forma, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada em 1989, previu a criação de um Conselho Comunitário de Defesa Social, com a finalidade de assessorar os órgãos de Segurança Pública. Mas, foi somente dez anos depois, a partir de 1999, que o Estado do Rio de Janeiro criou os Conselhos Comunitários de Segurança Pública, cujo objetivo é a busca de uma aproximação entre a polícia e a comunidade, no sentido de promover uma interlocução entre estes segmentos no que se refere aos assuntos ligados à área da Segurança Pública.

⁶ Informações disponíveis no endereço eletrônico do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro. <http://www.isp.rj.gov.br>. Acessado em 23 de dezembro de 2011

Em 2005, houve a regulamentação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública, através da resolução SSP nº 781 de 08 de agosto de 2005, alterada pela resolução pela resolução SESEG nº 78 de setembro de 2007, definindo como suas principais finalidades:

“Aproximar as instituições policiais da comunidade e as comunidades da polícia, restaurando suas imagens, restituindo-lhes credibilidade e transmitindo mais confiança e sentimento de segurança à população; aprimorar o controle da criminalidade através do apoio daqueles que convivem mais de perto com os problemas no cotidiano; elevar o grau de entendimento da comunidade sobre a complexidade dos problemas relacionados à segurança pública, auxiliando assim a esclarecer à população o papel de cada instituição na busca de soluções; discutir com os Delegados Titulares das Unidades de Polícia Administrativa Judiciária e Comandantes dos Batalhões de Polícia Militar, ou seus representantes, a definição de prioridades na segurança pública, na área de atuação do CCS; promover programas de instrução e divulgação de ações de autodefesa às comunidades, inclusive estabelecendo parcerias, visando projetos e campanhas educativas para a redução da violência interpessoal; programar eventos comunitários que fortaleçam os vínculos da comunidade com as organizações policiais e que destaquem o valor da integração de esforços no desenvolvimento de ações preventivas; promover a integração com as demais instituições, públicas e privadas, cujas atividades tenham influência na segurança pública; colaborar na identificação das deficiências de instalações físicas, equipamentos, armamentos, viaturas e na implementação de estratégias de segurança”. (Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, 2007).

Deste modo, o Conselho Comunitário de Segurança Pública de Olaria, *lócus* deste estudo, está situado dentro da região de abrangência da AISP 16, sob a responsabilidade do 16º BPM (Olaria), o qual juntamente com a 22ª e a 38ª Delegacias de Polícia, respondem pela *segurança* dos seguintes bairros: Braz de Pina, Complexo do Alemão, Olaria, Penha e Penha Circular, Cordovil, Jardim América, Parada de Lucas e Vigário Geral.

Historicamente, a versão mais conhecida que se tem da origem do nome “Olaria” deu-se em virtude dos senhores de engenho, que mantinham no local, vários desses fornos. A primeira olaria foi construída em 1821, no século XIX, por iniciativa da família Ferreira, que aproveitou a abundância de barro oriundo do Morro do Alemão,

pertencente àquela época a dita família.

Com a implantação da estrada de ferro, iniciada em 1882, e a localização das primeiras paradas, sendo o caso de Olaria, Bonsucesso e Ramos, ficou evidente que o negócio se multiplicaria e, assim, por volta de 1886, o progresso no local foi marcado pelo apito da locomotiva de ferro, da Estrada de Ferro do Norte.

As olarias primitivas prosseguiram no progresso tornando-se potências econômicas que caracterizavam o bairro. Destacamos a mais importante fábrica que foi construída na Estrada da Penha, mais tarde denominada Democráticos, e hoje Rua Uranos.

Tal era à época, a movimentação da indústria de artefatos de barro, produzindo os mais simples produtos, empregando rudimentares maquinarias e usando seus fornos de lenha em grande consumo, daí surgindo à linha do trem, próximo a estação, um espaço para descarga nesta linha de grande material para queima; hoje, nenhum vestígio comprova o passado.

A tradição manteve-se na linguagem popular: a localidade primitiva passou a ser conhecida como "Olaria", conservando-se até os nossos dias, apesar de a estação ferroviária ter seu nome alterado para "Pedro Ernesto". Porém, a idéia não vingou, mantendo-se o primitivo nome do local de "Olaria".

No entanto, com a construção da Avenida Brasil, durante a administração do Prefeito Henrique Dodsworth (1937-1945), ocorreu, conforme os planejamentos viários para a cidade do Rio de Janeiro, a integração definitiva do bairro de Olaria à cidade, sendo que esse traçado acabou destruindo importantes vestígios da história pré-existente do referido bairro⁷.

O bairro de Olaria é localizado na chamada Zona da Leopoldina, subúrbio da Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro. Também fazem parte desta região os demais bairros abrangidos pela AISP 16 e pelo CCS de Olaria⁸. Fazem parte também da região supracitada os Complexos do Alemão e Penha, que há aproximadamente um ano, tornaram-se palco de um dos maiores confrontos da história da cidade do Rio de Janeiro, quando as forças policiais e as forças armadas buscaram a "retomada do território", antes nas mãos dos traficantes de drogas (DOERJ, 2011).

Assim, desde Novembro de 2010 e até junho de 2012 as favelas do Complexo do Alemão e Penha continuam sendo ocupadas pelas "forças de pacificação",

⁷Informações disponíveis em http://spl.camara.rj.gov.br/spldocs/pl/2005/pl0263_2005_007563.pdf. Acessado em 10/02/2012.

⁸ Além de Olaria pertencem à Zona da Leopoldina os demais bairros abrangidos pela AISP 16: Braz de Pina, Complexo do Alemão, Penha e Penha Circular, Cordovil, Jardim América, Parada de Lucas e Vigário Geral.

compostas pelas polícias Civil, Militar e Federal, além do contingente das Forças Armadas, que após este período dará lugar a uma gradual substituição dos militares do Exército por policiais militares do Rio de Janeiro. Contudo, a previsão para a implantação das UPP's nos Complexos está prevista para que ocorra até março do corrente ano (CORREIO DO BRASIL, 2011).

Entretanto, chamamos atenção para o fato de que as representações que giram em torno dos moradores das favelas estão enraizadas socialmente e não são construções recentes, mas marcadas por um passado de dominação da população empobrecida e, portanto, das relações entre os diversos grupos sociais brasileiros ao longo do tempo.

Então, evidencia-se um “clamor” por providências, mesmo que estas sejam emergenciais, superficiais e que tenham a pretensão de minimizar anos de descaso com as populações, mas que operam majoritariamente na linha da policialização – militarização.

Na maior parte do tempo, para os moradores das “áreas de risco” - segundo a ótica da segurança pública - o que prevalece é a imposição cotidiana de relações envoltas pela violência. Estes estão continuamente no “fogo cruzado” entre traficantes de facções diferentes (que brigam para se estabelecerem em favelas que para eles representam poder e lucratividade), também lidam com a realidade de confronto das polícias com os traficantes, além de se depararem com os grupos de Milícias existentes em algumas favelas do Rio de Janeiro, que se constituem em mais um fator de insegurança para as populações destas áreas e de outros espaços de moradia populares.

Para os seguimentos mais empobrecidos da população, o que poderíamos chamar de “dominação violenta” do seu cotidiano, é algo real, freqüente e, portanto,

não se trata de uma sensação abstrata, não é uma sensação que se expressa como uma ameaça subjetiva, mas é a expressão de algo potencial, de uma ameaça real, direta. E é o convívio direto e cotidiano com as práticas de violência que não apenas cria o clima de pânico, como também determina que a existência seja marcada por códigos de conduta onde gasta-se muito tempo e energia com estratégias de sobrevivência (DORNELLES, 2003:80)

A cobertura sensacionalista de crimes violentos por certos setores da imprensa brasileira (principalmente televisiva) “alimenta” o medo da população e reforça os estereótipos discriminatórios e ao mesmo tempo distorce a realidade, ocasionando o

aumento dos apelos por métodos repressivos de combate à criminalidade desviando o foco da questão, deixando de mostrar suas verdadeiras causas.

Recentemente, como explicitado anteriormente, há cerca de um ano atrás, a mídia, a opinião pública e as autoridades da área da Segurança, estiveram com seus olhos voltados para os Complexos do Alemão e Penha, favelas estas que fazem parte do subúrbio carioca, mostrando mais uma vez quais são as relações travadas entre o poder público, a criminalidade, os setores conservadores e a opinião pública em geral.

O Complexo do Alemão é um conjunto de treze favelas⁹ da Zona Norte do Rio de Janeiro; tendo sido considerado nos últimos anos, juntamente com o Complexo da Penha, como uma das áreas mais violentas da cidade. Entretanto, a maior violência tem sido as sucessivas décadas de omissão e desmandos por parte do poder público responsável pela região, além de outras áreas da cidade do Rio de Janeiro e do país, abandonadas pela máquina pública. Seu núcleo é o Morro do Alemão, mas muitas pessoas ainda não sabem que se trata de um bairro oficial, embora parte de sua área seja, muitas vezes, tratada como parte dos bairros vizinhos: Ramos, Penha, Olaria, Inhaúma e Bonsucesso.

Foi na década de 1920, que um imigrante polonês chamado Leonard Kaczmarkiewicz adquiriu terras na Serra da Misericórdia, que era então uma região rural da Zona da Leopoldina. O proprietário era referido pela população local como o alemão e logo a área ficou conhecida como Morro do Alemão.

A ocupação, no entanto, só começou em dezembro de 1951, quando Leonard dividiu o terreno para vendê-lo em lotes. E com a abertura da Avenida Brasil, em 1946, acabou por transformar a região no principal pólo industrial da cidade. O comércio e a indústria cresceram e diversificaram-se, e também houve uma intensificação da ocupação dos morros adjacentes, o que acabou por dar lugar às favelas do Complexo do Alemão.

Já o Complexo da Penha é formado pelas seguintes favelas: Merendiba, Quatro Bicas, Cascatinha, Parque Proletário, Grotão, Chatuba, Caracol, Caixa d'água, Sereno e Morro da Fé. Estes localizados também na área conhecida como Serra da Misericórdia, área que se estende por 27 bairros do subúrbio carioca¹⁰.

Nossa intenção não é tratar da historicidade de cada bairro individualmente neste Capítulo, mas traçar aspectos importantes das áreas de atuação do CCS de

⁹ São elas: Morro da Baiana, Morro do Alemão, Alvorada, Nova Brasília, Pedra do Sapo, Palmeiras, Fazendinha, Grotá, Mineiros, Reservatório de Ramos, Casinhas, Morro do Adeus e Canitar.

¹⁰ Informações disponíveis em <http://www.karioca.com.br>.

Olaria, que, apesar de ter a indicação do bairro de Olaria, pois está referenciado ao Batalhão responsável pela Segurança Pública local (16º BPM de Olaria), sua atuação é abrangente, inclusive no aspecto itinerante de suas reuniões, que acontecem em vários bairros da região de abrangência do CCS.

Desde o final de 2009 foram retomados os trabalhos do CCS de Olaria, pois *“ele tinha parado, segundo o que eu soube, ele tinha dado um tempo, ficou sem ninguém... aí, em setembro de 2009, o ISP¹¹ tava reformulando o CCS lá da AISP 16”* (Membro representante da Sociedade Civil).

As reuniões do CCS eram feitas ainda dentro do BPM e, de acordo com o entrevistado as reuniões foram feitas de setembro de 2009 a janeiro de 2010 dentro do 16º BPM. Contudo, verificou-se que para a maioria da população, a entrada no BPM causava certo *constrangimento*.

Diante da situação supracitada, a Diretoria do Conselho buscou solucionar o impasse e, para isso foi feita uma reunião no 16º BPM junto ao comandante do mesmo.

“(...) em janeiro a gente conversou com o Coronel [nome do coronel à época no comando do BPM] que era melhor a gente tirar ele [o Conselho] de dentro do Batalhão, porque isso causa, até hoje causa uma barreira...” (Membro representante da Sociedade Civil)

Mas, em ocasião anterior, o mesmo entrevistado ressaltou que outra autoridade policial lhe havia falado que: *“só não vem no Batalhão quem tem problema com a polícia”*. Mas para este entrevistado *(...) é muito difícil convencer um cidadão a entrar num batalhão, quase que impossível você dobrar um cidadão a entrar num batalhão! É mais fácil ele aceitar fazer a reunião dentro duma delegacia, do que no batalhão, porque eles não se sentem a vontade dentro do...do batalhão! Então, pra deixar eles até a vontade e gerar um clima mais leve, eu acho importante esse processo itinerante.*

Assim, desde janeiro de 2010, as reuniões do CCS de Olaria têm sido feitas em diversas instituições (clubes, casas de show, cinema e escolas) que têm cedido espaços como salas e auditórios, para que as reuniões ordinárias aconteçam pelos diversos bairros de abrangência do Conselho. Pois, o objetivo é, dentre outros, o de contemplar o maior número possível de moradores, no sentido de dar-lhes voz, e,

¹¹ Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro - autarquia criada em 1999, com o objetivo de colaborar na promoção dos saberes comuns à Segurança Pública, que desenvolve projetos em parceria, pesquisas e análise criminal, além de um extenso conjunto de ações facilitadoras ao necessário diálogo entre as expressões da Segurança Estatal e a Sociedade Civil. Para maiores informações acessar: www.isp.gov.rj.br

assim, trazerem suas demandas, com intuito de aproximar autoridades, os conselheiros e a população em geral que mora na área de atuação deste CCS.

Com relação ao aspecto político, evidenciou-se na fala do entrevistado que havia nítidas questões eleitoreiras na região de abrangência do Conselho. Assim, o mesmo cita alguns exemplos, sobretudo, a partir dos primeiros contatos com o poder público na busca da resolução de algumas demandas trazidas ao conhecimento da gestão a qual fazia parte no período de 2010-2011.

Ao ser perguntado sobre qual era o papel desenvolvido pelo Conselho e de que forma se dava sua atuação, o entrevistado relatou que num primeiro momento para conhecimento da realidade social fez-se uma verificação das condições da região em questão.

Segundo o entrevistado, ao falar acerca dos bairros abrangidos pelo CCS, afirmou que,

“os 10 estavam sucateados! Sem iluminação, com excesso de buracos, todas as praças abandonadas... era um caos! Aí você tinha o curral político, de um bairro de Braz de Pina a Cordovil pra até Jardim América era um político, dali pra Penha era briga entre dois políticos! Então, pra você conseguir trocar uma lâmpada você tinha que ligar pro vereador. Então, nós quebramos isso! Nós provamos que era possível a máquina pública funcionar para o cidadão, e não foi tão fácil... tanto é que a gente acionou o Ministério Público, fizemos algumas denúncias (...)” (Membro representante da Sociedade Civil).

Já com relação ao papel do Conselho, o entrevistado diz que *“o papel quando a gente fala é representar a sociedade junto ao poder público, e exigir que o poder público atenda a sociedade”*. *“(...) então o nosso papel é orientar a população do direito dela e do dever! é um direito nosso ter uma rua iluminada? Sim, também é nosso dever exigir que aquela lâmpada seja trocada, isso a gente irritou muito político, irritou muita gente! Então, eu acho que o papel do conselho é representar os dois lados”*.

Entretanto, no que se refere às questões clientelistas, o ideal de cidade – como espaço da cidadania, dos direitos democraticamente distribuídos entre cidadãos – é substituído pelas relações de clientela, tais relações não se restringem apenas ao campo político – eleitoral, mas são construídas, no cotidiano, nas práticas de privatização dos espaços que deveriam ser públicos, e que, no entanto, se tornam fragmentados em função de interesses particularistas. Portanto, desta forma constrói-se “a base para o clientelismo político e para a satisfação de interesses privados” (DORNELLES, 2003: 128-129).

Em uma democracia, os fundamentos das decisões coletivas devem estar acessíveis a todos os cidadãos aos quais eles são endereçados. Isso implica que as decisões devem ser públicas em dois sentidos: sua discussão deve acontecer em fóruns públicos; e seu conteúdo precisa ser compreensível a todos os afetados, de maneira a possibilitar sua discussão pública.

As políticas de segurança pública, em geral, são elaboradas por especialistas que, muitas vezes, por não conhecerem aspectos importantes das comunidades-alvo, criam políticas generalistas, que não consideram as especificidades locais. Nesse sentido, uma suposta “razão técnica” presume qual é a melhor “solução” para uma dada realidade social.¹²

Desta forma, tomar decisões antes de ouvir aqueles que serão afetados é injustificável diante da complexidade dos assuntos e interesses que freqüentemente estão em jogo. A recusa ante a discussão pública significa desconsiderar a fonte da qual emana toda a autoridade política numa democracia (a soberania popular).

Evidentemente que alguns mecanismos participativos têm sido assim introduzidos de maneira complementar aos tradicionais mecanismos representativos porque, entre outras razões, se têm mostrado importantes para a mudança do *status quo*.

É possível perceber que a Segurança Pública vem ocupando lugar de destaque nos debates políticos, acadêmicos e populares, fomentando novas propostas e maneiras de se pensar segurança nas diversas instâncias da sociedade, o que denota que pelo menos as discussões têm ultrapassado o âmbito apenas de cunho policial e alcançado o social “para o bem ou para o mal”, haja vista que a sociedade civil é heterogenia em suas perspectivas, assim também entre as autoridades da área que podem estar ou não comprometidas com a lógica da democratização da política.

Espaços como os Conselhos Gestores e outras instâncias sociais democráticas, trazem importantes propostas ao dar a possibilidade da população comprometida com o ideal de transformação social de sua realidade, exercer seu papel questionador e propositivo.

Neste quesito pudemos presenciar a fala de alguns representantes da sociedade civil no espaço do CCS de Olaria. Um dos entrevistados, cuja participação no referido Conselho é considerado Membro Participante, por sua atuação na área social e no espaço do Conselho, ao falar da realidade cotidiana nos Complexo da Penha e Alemão espaços nos quais circula como morador e voluntário, e da sua concepção

¹²Ver SOUZA, Letícia Godinho de. Segurança pública, participação social e a 1ª Conseg. In: Revista Brasileira de Segurança Pública | Ano 4 Edição 7 Ago/Set 2010

daquele espaço de diálogo entre poder público e sociedade, afirma que é um espaço muito importante, que deve sempre existir, “(...) *com certeza! porque a gente pode expor o que acontece aqui... (...) as coisas que acontecem na comunidade!*” (Membro representante da Sociedade Civil)

Os Conselhos Comunitários de Segurança são considerados canais de participação popular de caráter consultivo, organizados por uma diretoria eleita (composta por presidente, vice-presidente, 1º secretário, 2º secretário, diretor social e de assuntos comunitários) além da presença dos membros natos que são: o comandante do batalhão e os delegados de polícia da área de abrangência do Conselho, que discutem e cobram soluções para os problemas relativos à segurança de sua área. Aos policiais (comandantes e delegados), cabe o papel de prestar contas e responder às demandas surgidas a partir das reuniões plenárias.

a composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, pode transformar os conselhos em instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, ou seja, como um campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultantes políticos. Os conselhos podem funcionar como canais importantes de participação coletiva, se possibilitarem a criação de uma cultura política de inclusão, de relações políticas entre agentes do Estado e cidadãos, que introduzem lógicas distintas de racionalidade coletiva e de garantia de direitos na formulação e gestão das políticas públicas. (MIRANDA, 2007: 437).

Apesar dos CCS possuírem caráter consultivo (sendo instâncias compostas por diversos membros que auxiliam a gestão participativa sem poderes de deliberar, pois sua função é de assessoramento e aconselhamento) nesses espaços, evidencia-se também a possibilidade da partilha do poder. Contudo, atualmente, há uma discussão travada em torno de qual seria a melhor forma de condução das ações dos conselheiros, se os CCS devem continuar tendo um caráter consultivo ou se devem passar a ter um caráter deliberativo. Para essa discussão foi realizada uma Audiência Pública na Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, em março do corrente ano, onde pudemos verificar na fala de um representante do ISP, alguns pontos relevantes da discussão:

(...) um dos motivos era discutir a regulamentação dos conselhos, algumas mudanças, algumas propostas, uma das propostas também é aumentar o tempo de duração do mandato de um pra dois anos, ampliar a participação de outras instituições como corpo de bombeiros e guardas municipais, não como apenas visitantes eventuais, mas como membros mesmo!

E com relação à mudança do caráter consultivo para o deliberativo o entrevistado, na sua ótica, faz a seguinte afirmação:

(...) eu acho que sobre essa questão ainda vai demorar um pouco, né, e acho que é uma discussão mais profunda. E você tem uma... uma visão clara da diferença entre um conselho¹³ e uma assembléia¹⁴. Na assembléia geralmente você... tem assembléia entre pessoas, ou um grupo de pessoas, que tem ali uma mesma capacidade de solução de problemas... vou dar um exemplo, uma assembléia de sindicato: todos são trabalhadores, todos estão buscando ali sua melhoria, então a assembléia ela tem a sua força de decisão, reúne um grupo de pessoas que vão decidir determinada coisa, uma reunião de condomínio, todos são co-proprietários de unidade de um imóvel, ou seja, são donos de apartamentos ou de casas dentro de um condomínio, e na hora da discussão, mesmo que cada um tenha uma cota condominial diferente, mas todos são equivalentes no sentido de que você tem a capacidade de cada unidade decidir junto ali os destinos de uso comum, ali daquele espaço, ou até de prejuízos comuns; agora, quando a gente fala de conselho... não fica muito claro pra mim... porque no conselho tem pessoas de várias origens, de várias...representando diversos grupos sociais que estão ali no conselho, mas na hora da execução das ações ela vai ficar apenas a cargo do estado ou do poder público, então assim num consigo ainda...então com várias pessoas que eu já conversei, entender o conselho como espaço de deliberações, mas como espaço de consulta onde Estado e sociedade civil organizada vão discutir, vão levantar propostas críticas e sugestões, e a partir daí ser criada uma agenda pra solução desses problemas (Representante do ISP).

A referida Audiência Pública, na realidade, foi realizada com a presença dos presidentes dos CCS, de três deputados, dois defensores públicos, de representante da Coordenadoria dos CCS, e do Diretor do ISP, não havendo a participação de segmentos das instituições sociais ou de outros cidadãos comuns os quais a pauta poderia sem dúvida dizer respeito, pois tratou de assuntos como: a mudança do Conselho de consultivo para deliberativo; de propostas para uma melhor estruturação administrativa do mesmo, inclusive por meio da aquisição de uma sede própria, a

¹³ Considerado na perspectiva do entrevistado como sendo uma instância que deve somente apresentar um caráter consultivo.

¹⁴ Considerada pelo entrevistado como uma forma modelar de espaço público deliberativo.

alteração do tempo de mandato dos presidentes de um para dois anos e a ampliação dos membros natos com a inclusão da guarda municipal e do corpo de bombeiros.

Evidentemente que, mesmo que os diversos conselhos de políticas e direitos apresentem aspectos deliberativos (ou seja, que seus processos decisórios influenciem a política pública a qual estão relacionados) do ponto de vista da legislação, mesmo que estes deliberem sobre recursos e programas a serem executados, o governo não necessariamente - e é o que muito se observa - , acata ou executa todas as deliberações emanadas destes espaços públicos.

Portanto, é preciso ver a questão deliberativa para além do seu aspecto formal, é preciso ver se há realmente uma pressão social para que haja mudanças, observando se essas mudanças mesmo que aparentemente mínimas, têm alterado, mediante a correlação de forças dos segmentos historicamente excluídos dos processos decisórios, a realidade social.

Assim, é preciso reconhecer que as relações que se estabelecem entre os diferentes grupos participantes dos conselhos são sempre tensas, permeadas por conflitos, que crescem ou reduzem na medida em que as decisões são compartilhadas entre as partes envolvidas (MIRANDA, 2007: 436).

Um tema importante, ressaltado por Miranda (2007), diz respeito à “questão da fragmentação das políticas sociais” que tem sido recorrente, tanto nas análises dos estudiosos quanto na prática dos seus operadores. As políticas sociais têm obedecido à lógica da setorização, que recorta o social em partes estanques sem comunicação e articulação, tornando as refrações da questão social “em problemas sociais autônomos” em relação às causas estruturais que os produzem, segmentando o atendimento dos direitos sociais. Em consequência, traz sérias dificuldades para a ação pública dirigida à implementação das políticas que tenham impacto no alargamento dos direitos de cidadania.

As ações no âmbito da Segurança Pública têm, muitas vezes, impactado outras Políticas Sociais. Por isso, faz-se necessário, buscar propostas que levem a promoção da intersectorialidade¹⁵, como fica evidente essa intencionalidade na fala de um representante do ISP:

“(...) eu acho que aí é interessante falar essa questão, do Conselho como espaço de delimitação clara das atribuições de cada um dentro da Segurança Pública. Ninguém pode ter a pretensão de que a Polícia resolve todos os problemas, eu já ouvi de várias pessoas a frase de que - a Segurança Pública é uma coisa importante demais pra ficar só nas mãos da Polícia. Acho que envolve um conjunto enorme de

¹⁵ Para um maior aprofundamento sobre o assunto, ver MONNERAT e SOUZA, 2009.

peças, de instituições (...), é... eu acredito que o Conselho Comunitário, ele serve pra isso, pra levantar os problemas, pra ajudar a definir prioridades... ajudar a entender algumas questões ou dinâmicas que a Polícia não entende ou as outras instituições”.

A perspectiva intersetorial tem por objetivo minimizar o caráter fragmentário historicamente auferido pelas Políticas Públicas. Segundo Monnerat e Souza (2009), apesar de se constituir em um grande desafio (pois é preciso romper com a tradição baseada na ciência moderna, que opera por meio da lógica parcializada de organização e produção do saber), é preciso formular estratégias de gestão, que envolvam tantas áreas quantas forem necessárias à efetivação de práticas sociais mais eficazes, que levem ao aprofundamento da democracia.

Diferentemente de outras políticas públicas, a Segurança não possui efetivamente uma Política Nacional. Na fala de um representante do ISP fica claro como tem se dado no Plano Nacional as perspectivas para o setor:

(...) você só vai ter o primeiro Plano Nacional de Segurança, a primeira tentativa de se criar uma política pública nacional em 2000! Ou seja, isso é uma coisa muito recente! (...) nós vínhamos tendo planos que apesar de distinções ideológicas, e de distinções programáticas você tinha de alguma forma, alguns eixos (...) um certo conjunto de princípios, de valores que estavam dando um norteamento à Segurança Pública no país! (Representante do ISP).

Na ótica deste entrevistado, no âmbito atual do Governo Federal, as ações para a Segurança Pública não têm sido muito claras, com exceção de dois eixos principais:

A gente tem claro duas ações, na verdade, que é uma ação de enfrentamento ao crack, e uma ação de proteção das fronteiras do Brasil, assim, dois programas ficam muito claros, mas essa idéia de um programa, de um sistema único que integre as ações entre União, Estado e Município, tá muito, na minha ótica tá muito confuso, muito difuso! Não dá pra você identificar com clareza, não tem um documento... é... norteador, um Plano Nacional apresentado pelo nosso Ministro da Justiça.(...) Então cada estado foi criando o seu Plano, na ausência de uma diretriz nacional...(Representante do ISP/RJ)

Falando um pouco da realidade a nível local, foi possível analisar por meio das Atas que nos foram fornecidas (apenas as do ano de 2011, pois não foram localizadas as Atas de 2010) e dos relatórios de gestão que englobam tanto o ano de 2010, quanto o ano de 2011, qual tem sido a dinâmica do CCS de Olaria.

A maioria das Atas foram escritas de forma bem sucinta, constando as representações das autoridades presentes às reuniões e também dos membros dos conselhos, constando a pauta do dia, que na maioria das vezes apresenta apenas um tema a ser exposto, além de conter as respostas às demandas da reunião precedente.

Por exemplo, em uma das reuniões (ocorrida em Vigário Geral), percebemos solicitações por parte da população local, de questões que não fazem parte da demanda para a área da Segurança Pública, como: “dos moradores da Praça Catolé do Rocha (Vigário Geral), que solicitaram a intervenção do CCS junto à CEDAE a fim de solucionar o problema de abastecimento de água na localidade, que já se arrasta por mais de oito meses”.

Pelo exposto, verifica-se que o CCS de Olaria, tem sido como um mediador para questões cotidianas das mais variadas formas. Questões que podem estar ligadas diretamente ou indiretamente à área da Segurança, como a comunicação ao órgão competente sobre a falta de iluminação em determinada área, ou questões acerca da sinalização de trânsito que envolve a segurança da população, mas, no entanto, observam-se também outras demandas que fogem aos objetivos do referido Conselho.

“No inicio era de tudo... no início era desde o lixo que não era recolhido à lâmpada queimada, a praça abandonada... e muito no roubo, assalto, roubo de carro, então, hoje se você reparar, assim as reclamações que aparecem no conselho são menores, e mais pontuais, isso significa que realmente houve uma evolução (...) (Membro representante da Sociedade Civil).

Apesar de um dos membros em sua fala afirmar que as questões trazidas são menos de outras áreas e mais relacionadas à Segurança Pública, pela observação e pela leitura das atas, ainda aparecem diversas situação de demandas de serviços básicos para a população e, não são poucos.

No CCS em questão, pudemos identificar que a sua dinâmica difere um pouco dos demais Conselhos Gestores de outras áreas; primeiramente, porque grande parte dos conselhos gestores das outras políticas públicas possuem um caráter deliberativo, o que implica na influência da tomada de decisões na política pública. Segundo Ghon (2000), quando há o caráter consultivo denota que não há uma obrigatoriedade dos responsáveis na execução da Política a agirem segundo as deliberações tomadas nos conselhos, o que acaba “restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação” (Ghon, 2000 p.179).

Contudo, como assinala Pereira (2007), “é o caráter deliberativo que dá substância às funções de acompanhamento e fiscalização das ações governamentais e privadas dos conselhos, realizadas na área de sua jurisdição” (PEREIRA, 2007:21).

Notamos, com base em nossa experiência profissional em Conselhos de outras políticas, juntamente por meio da leitura de textos que falam a respeito dos Conselhos Gestores, o que tem nos levado a refletir que o atual modelo utilizado nas reuniões do CCS não necessariamente promovem um “ponto chave” que seria o do debate das questões apresentadas. Nota-se que há na realidade, um caráter mais expositivo, no qual o Conselho identifica as demandas nas falas dos segmentos sociais, e as encaminha ao serviço público necessário para a “resolução” do fato.

A metodologia atualmente utilizada para as reuniões plenárias dos CCS tem sido a que consta no Regulamento dos Conselhos Comunitários de Segurança, por meio da Resolução SSP nº 781 de 08 de agosto 2005, alterada pela Resolução SESEG nº 78 de setembro de 2007. Não há um regimento interno próprio para os Conselhos, mas estes têm seguido a dinâmica proposta pela Secretaria Estadual de Segurança Pública do Rio de Janeiro, abaixo relacionada:

Artigo 33 - O Presidente de CCS deverá dirigir a reunião ordinária, segundo uma pauta-padrão contendo o seguinte:

I - Abertura pelo Presidente.

II - Composição da mesa.

III - Leitura e aprovação da ata da reunião anterior.

IV – Apresentação dos dados estatísticos do mês anterior

V - Prestação de contas das tarefas distribuídas nas reuniões anteriores.

VI – Apresentação do tema principal a ser tratado.

VII - Assuntos gerais.

VIII - Palavra livre com inscrição prévia junto à mesa.

IX - Síntese dos assuntos tratados e comunicação da próxima reunião.

X – Consignação, em atas ou relatórios, das ações seguintes a serem desenvolvidas.

XI - Encerramento.

Pudemos observar através das reuniões, e também das Atas, que o Conselho segue a seguinte dinâmica: 1) abertura da reunião pelo Presidente, 2) a composição da mesa, 3) a prestação de contas das tarefas atribuídas na reunião anterior, 4) a apresentação do tema a ser tratado, 5) a palavra livre com inscrição prévia junto à mesa, 6) assuntos gerais e comunicação da próxima reunião e 7) encerramento, ou

seja, numa forma mais resumida daquela proposta pela Secretaria Estadual de Segurança Pública.

No tocante à sociedade, aos moradores dos bairros abrangidos pelo Conselho, todos têm o poder de voz, e na maioria das vezes, as demandas são para serviços como iluminação, falta de água, policiamento mais ostensivo, revitalização de praças e jardins e até mesmo de asfaltamento, além de questões que envolvam segurança ambiental; portanto, são questões que variam bastante, e mostram mesmo as demandas cotidianas pela efetivação da cidadania de toda a população, que foi esquecida por anos e, quando estes moradores têm a oportunidade de se utilizar da palavra, seja neste espaço ou em contato com autoridades e membros do Conselho fora das reuniões, estes externalizam seus anseios e necessidades básicas de “segurança”, nas mais variadas formas.

Evidencia-se na fala, a seguir, de um representante do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, essa expectativa da sociedade quanto à “resolução” de suas demandas:

(...) E os espaços públicos pra falar são muito poucos... a gente não tem, e quando eles têm um espaço pra falar eles querem falar muito...esse anseio de voz , o gestor tem que também observar porque no inicio é muita reclamação...e a gente não pode transformar em alguma coisa pessoal, então a gente sempre orienta, então todas as críticas têm que ser é...como se diz?De forma que haja melhoria, não ataque, ah, porque o fulano, o beltrano e, não sei o que!? (...) porque imperfeição somos todos imperfeitos... e eles falam mesmo, se o delegado não tiver atuando, recebendo bem as pessoas, o tratamento na delegacia é ruim, eles falam sim! (Representante do ISP).

O CCS de Olaria promoveu também atividades extra-conselho, que derivaram da criação e implantação do *Plano de Integração de Segurança Comunitária*, através da realização do *Fórum da Paz*, (I e II), realizados entre os anos de 2010 e 2011, onde foram oferecidos serviços sociais, como emissão de carteira de identidade e profissional (1ª e 2ª via) e isenção para outros documentos, atendimento jurídico, serviços e orientações em Saúde e Palestras Educativas, cujo objetivo está relacionado ao resgate da cidadania e, também, da credibilidade e confiança da sociedade para com o Conselho Comunitário de Segurança de Olaria e, evidentemente, para com a Polícia, através da realização de diversas atividades externas em todos os bairros da área de abrangência.

Em dezembro de 2010 o CCS iniciou suas visitas pelas comunidades dos Complexos do Alemão e da Penha e realizou o levantamento das necessidades da região. Todas as demandas encontradas pelos membros do CCS foram encaminhadas para as autoridades competentes do Estado e do Município.

Obviamente que a entrada do CCS de Olaria nas comunidades foi “facilitada” pelo processo de “pacificação” de algumas comunidades, pois os membros do Conselho e equipes de apoio tiveram uma maior facilidade e segurança para entrar nesses locais. Portanto, no início de 2011 houve a implantação do Programa de Pacificação Social no Complexo do Alemão e da Penha através do *Plano de Integração de Segurança Comunitária com Desenvolvimento Econômico, Social e Cultural*, quando foram solicitadas obras emergenciais, realização de eventos sociais de integração com o Poder Público e a implantação da Primeira Associação Comercial e Industrial do Complexo do Alemão e Penha (ACINAPE) que tem por objetivo levar desenvolvimento econômico e geração de emprego e renda a essas comunidades (Relatórios de Ações do CCS para 2010 e 2011).

Outro fato que nos chamou atenção foi a abordagem feita pelo Conselho sobre o que as comunidades que compõem os dois Complexos acham da idéia de uma possível mudança do nome “Complexo do Alemão” e “Complexo da Penha”. A maioria dos moradores (segundo o relatório anual do Conselho para 2011) que foram entrevistados apoiou a idéia da mudança de nome, afirmando que a mudança do nome poderá trazer melhoria para a região.

De sorte que, a justificativa dada pela maioria dos moradores seria no sentido que o nome “Complexo do Alemão e Complexo da Penha”, está no olhar da sociedade, vinculado à violência, morte, tráfico, guerra, e, por isso, os moradores dos dois Complexos seriam criminalizados e marginalizados e que por esse motivo eles teriam dificuldades em arrumarem emprego e de se incluírem socialmente por morarem nessa região.

Devido à grande aceitação por parte dos moradores da mudança de nome, o CCS de Olaria está pretendendo lançar um “Projeto de Marketing para Mudar a Imagem ‘Negativa’” dos complexos através de uma campanha, onde os moradores das treze comunidades do complexo do Alemão e das dez Comunidades do Complexo da Penha irão escolher o novo nome dos dois novos bairros.

Tantas décadas de descaso com as camadas populares da sociedade, que suas representações sociais se encontram tão fortemente relacionadas à criminalização e estigmatização, que lhes parece que a alteração do nome poderá minimamente tirar-lhes a conotação de “locus onde impera a criminalidade e a violência”; aqui, tal possibilidade, na verdade nos parece que foi apresentada por um ator coletivo externo

– o Conselho Comunitário de Segurança – contudo, mais importante que a alteração do nome dos bairros, seria na verdade a alteração da condição social em que se encontram os seus mais de 600 mil habitantes.

É preciso oportunizar-lhes a efetiva cidadania, não apenas com a presença do Conselho juntamente com a sociedade com eventos sociais, mas de ações permanentes e efetivas por parte do Poder Público, contando com o apoio complementar da sociedade civil organizada, seja aquela que está inserida no âmbito do Conselho ou não.

Assim, como falávamos anteriormente no Capítulo I, a classificação social esteve e ainda continua enraizada historicamente na cultura brasileira; contudo, atualmente vemos vários movimentos em prol da desestigmatização social das camadas mais empobrecidas, que minimamente têm de certa forma, alcançado alguns recursos sociais, alguma visibilidade social mesmo que presenciemos o seguinte discurso evidente nas reuniões e nos relatórios que *“após a tomada de território o que descobrimos foi um lugar repleto de trabalhadores”*.

Tal assertiva está diretamente relacionada à histórica percepção de que toda a população moradora das favelas ao longo do tempo foi vista como composta por bandidos ou quase bandidos, em razão da contigüidade territorial inescapável com a “minoría” que integra os bandos armados (MACHADO DA SILVA, et al, 2008:14).

De outro lado, o medo e a desconfiança generalizados das camadas mais abastadas da cidade obrigam os moradores de favelas a um esforço prévio de “limpeza simbólica” – isto é, a necessidade de demonstrar ser “pessoa (ou grupo) de bem”, a fim de ganhar a confiança do Outro (MACHADO DA SILVA, 2008:15).

São cidadãos e cidadãs numa luta cotidiana pela sua cidadania, pelo respeito aos seus direitos e pela permanência de sua cultura, porque não há uma subcultura, o que há na verdade, é uma cultura dominante querendo se sobrepujar às outras.

Nas reuniões plenárias nós pudemos observar opiniões opostas inclusive (de autoridades policiais) quanto ao trato da Segurança Pública, em que de um lado impera a questão do “endurecimento” do combate, de que se tem que acabar com “os marginais” e, de outro lado, evidenciou-se uma perspectiva mais compromissada com a observância dos princípios dos direitos humanos e cidadania, que quer mudar a “cultura do combate” pela cultura do servir entendendo a Instituição Policial como um serviço público. Nesta perspectiva tem se levando em conta, inclusive, o reconhecimento que durante décadas a Polícia teve esta cultura de combate, mas que

atualmente a Instituição Policial quer mudar as estratégias de atuação para uma atuação mais preventiva.

É de uma maneira nada eufemizada que muitas vezes se cristalizam os repertórios simbólicos que articulam as interações interpessoais e as relações entre categorias e grupos no Rio de Janeiro. A segregação geográfica implementada nas “margens do Estado” rebate na discriminação social, no preconceito e na estigmatização dos moradores dos territórios populares, principalmente das favelas (MACHADO DA SILVA et ali, 2008:16).

Assim, é preciso que haja a promoção de uma efetiva participação social, quanto à democratização dos processos de gestão e a melhoria na qualidade dos seus resultados, que depende de alguns condicionantes, cuja identificação e discussão vão continuar animando, por muito tempo, os debates sobre a democracia contemporânea conforme apontamentos de Tatagiba (2004:212).

Portanto, compreendemos que os espaços públicos podem contribuir à ampliação da democracia, a construção de uma cultura cidadã, e para a desconstrução dos estigmas e preconceitos por que passa a grande maioria da população empobrecida da cidade.