

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

MARALICE FERNANDES XAVIER

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO MUNICIPAL DA SEGURANÇA PÚBLICA:
ANALISANDO O CONSELHO MUNICIPAL DE JUSTIÇA E SEGURANÇA DE
PORTO ALEGRE**

Porto Alegre
Abril de 2017

MARALICE FERNANDES XAVIER

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO MUNICIPAL DA SEGURANÇA PÚBLICA:
ANALISANDO O CONSELHO MUNICIPAL DE JUSTIÇA E SEGURANÇA DE
PORTO ALEGRE**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

Porto Alegre

2017

AGRADECIMENTOS

A construção do conhecimento é uma obra coletiva, então agradeço a todos os que participaram, direta e indiretamente dessa dissertação. Com certeza, não teria chegado até aqui sozinha.

Aos integrantes do Conselho de Justiça e Segurança de Porto Alegre, pelo apoio, pela acolhida e pelas informações prestadas, fundamentais para esse trabalho, em especial ao Bruno Knob.

Ao Professor e meu Orientador Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, por sempre ter acreditado em mim e me incentivado na busca do meu crescimento e amadurecimento enquanto pesquisadora. Pelo apoio, desde os tempos em que esta dissertação era apenas uma vaga ideia e por ser um Orientador perspicaz, que visualiza uma produção onde parece não haver nada. Obrigada por ter respeitado minhas angústias.

Aos professores, pelas críticas e contribuições oportunas.

Aos colegas do GPESC¹, pelas palavras nas horas certas e pelo aprendizado constante. Ao Coordenador Grupo, Professor Rodrigo Ghiringhelli por receber-me de forma receptiva em seu grupo de pesquisa.

A Fernanda Bestetti, pelo convite inicial para participar desse excelente grupo de pesquisa que, se não fosse ela, eu não teria conhecido brilhante trabalho nele desenvolvido por seus pesquisadores; pelo acompanhamento durante todo o mestrado, escutando minhas angústias, motivando-me e ajudando-me, principalmente na pesquisa qualitativa de campo.

Aos colaboradores da Secretaria Municipal de Segurança de Porto Alegre, pelo apoio, pelo aprendizado e pela disponibilidade.

Aos colegas, pelo convívio e troca de experiências durante o curso, pelo ombro amigo e de escuta nas horas difíceis do processo que vivi.

¹ Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança, Justiça e Cidadania, criado pelo Professor do PPG-Ciências Criminais/PUCRS e Coordenador do PPG-Ciências Sociais, Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo. O GPESC visa a análise e o levantamento de práticas democráticas e plurais de gestão do Sistema de Justiça brasileiro, no contexto da democratização dos espaços públicos de exercício da cidadania. O Grupo é composto por uma série de pesquisadores de nível de graduação e pós-graduação, de diferentes instituições de ensino superior (UFRGS e PUCRS) e de várias áreas do conhecimento (Direito, Ciências Sociais, Psicologia)

À equipe administrativa do Programa de Pós-Graduação das Ciências Sociais, na pessoa da Rosane, que realizou e agilizou os processos necessários para o bom desenvolvimento desse Mestrado.

À professora Rosa Zaia, minha orientadora inicial, agradeço-lhe por me ouvir e indicar leituras básicas que resolveram minhas angustias.

Ao professor André Salata, por sua contribuição nas indicações das leituras para a construção do instrumento metodológico e a formulação de mecanismos de coleta de dados, para a realização das entrevistas que fizeram parte do trabalho de campo. Às professoras Andrea Nascimento e Katia Sento Sé Mello por suas contribuições e acompanhamento dedicado a mim e ao meu trabalho.

À minha família por toda a forma de apoio que recebi de cada um de vocês. Pela paciência, pela cobrança, pelo incentivo e principalmente por acreditarem em mim, muito obrigada.

RESUMO

Este estudo aborda a participação Social na Gestão Municipal da Segurança Pública: Analisando o Conselho Municipal de Justiça e Segurança de Porto Alegre. Ela tem impacto relevante na vida dos cidadãos e um dos objetivos aqui propostos se refere em que medida essa participação social pode contribuir para o debate e a discussão da gestão das políticas públicas de segurança no município de Porto Alegre. Essa dissertação explora a dinâmica de funcionamento do Conselho Municipal de Justiça e Segurança de Porto Alegre no ano de 2015, observada em suas reuniões mensais desse ano. Pode-se dizer que o modelo de espaço é adequado, mas a participação é muito incipiente, dependente da gestão pública. Assim como apontar que, anterior à ideia de como pensar em política pública de segurança, estão a reforma e o fortalecimento necessários às instituições, como por exemplo, as polícias. Como proposta de continuidade desse estudo está a pesquisa de estratégias de motivação entre os moradores locais e representantes institucionais. Estimulando assim o conhecimento de suas realidades para alinhar com a prática política.

Palavras-Chave: Participação Social, Gestão Pública, Instituições, Segurança Pública, Reforma Institucional.

ABSTRACT

This study addresses the social participation in the Municipal Public Security Management: Analyzing the Municipal Council of Justice and Security of Porto Alegre. It has a relevant impact on the lives of citizens and one of the objectives proposed here refers to the extent to which this social participation can contribute to the debate and discussion of the management of public safety policies in the city of Porto Alegre. This dissertation explores the dynamics of functioning of the Municipal Council of Justice and Security of Porto Alegre in the year 2015, observed in its monthly meetings of that year. It can be said that the space model is adequate, but participation is very incipient, dependent on public management. As well as pointing out that, prior to the idea of how to think about public security policy, there is the reform and strengthening necessary for institutions, such as police. As a proposal of continuity of this study is the research of strategies of motivation between the residents and institutional representatives. Stimulating knowledge of their realities to align with political practice.

Key-Words: Social Participation, Public Management, Institutions, Public Security, Institutional Reform.

“A meta da ciência é produzir uma teoria compatível com a experiência, explicando os objetos de pensamento construídos pelo senso comum, através de construções mentais, ou os objetos da ciência”

(Whitehead)

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | | |
|----------|---|---|
| BPM | – | Batalhão da Polícia Militar |
| COMJUS | – | Conselho Municipal de Justiça e Segurança |
| EDUSP | – | Editora da Universidade de São Paulo |
| EPTC | – | Empresa Pública de Transito e Circulação |
| FASE | – | Fundação de Atendimento Sócio Educativo |
| GPESC | – | Grupo de pesquisa em Políticas Públicas de Segurança, Justiça e Cidadania |
| OAB | – | Ordem dos Advogados do Brasil |
| ONG | – | Organização Não Governamental |
| OSCIP | – | Organização de Sociedade Civil de interesse público |
| PRONASCI | – | Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania |
| RENAESP | – | Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública |
| SENASP | – | Secretaria Nacional de Segurança Pública |
| SINESP | – | Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública |
| SMA | – | Secretaria Municipal de Administração |
| SMAM | – | Secretaria Municipal do Meio Ambiente |
| SMDHS | – | Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança |
| SMED | – | Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre |
| SUSEPE | – | Superintendência de Serviços Penitenciários |
| SUSP | – | Sistema Único de Segurança Pública |
| UNESCO | – | Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura |

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 07 |
| 2 VIOLÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL | 14 |
| 2.1 CONTEXTO ATUAL DA VIOLÊNCIA..... | 14 |
| 2.2 ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA..... | 21 |
| 2.3 DEMOCRACIA, VIOLÊNCIA E POLÍTICAS PREVENTIVAS | 25 |
| 3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL | 28 |
| 3.1 SEGURANÇA PÚBLICA E DEMOCRACIA | 29 |
| 3.2 A CONSTITUIÇÃO E A SEGURANÇA PÚBLICA | 40 |
| 3.3 CONSELHOS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA E O SEU PAPEL NA GESTÃO DA SEGURANÇA | 43 |
| 4 A CONSTRUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA DE PORTO ALEGRE | 53 |
| 4.1 COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL DE JUSTIÇA E SEGURANÇA DE PORTO ALEGRE | 57 |
| 4.2 REUNIÕES DO CONSELHO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE NO ANO DE 2015..... | 62 |
| 4.2.1 Primeira reunião mensal do COMJUS no ano de 2015 | 62 |
| 4.2.2 Segunda reunião mensal do COMJUS no ano de 2015 | 64 |
| 4.2.3 Terceira reunião mensal do COMJUS no ano de 2015 | 67 |
| 4.2.4 Quarta reunião mensal do COMJUS no ano de 2015 | 68 |
| 4.2.5 Quinta reunião mensal do COMJUS no ano de 2015 | 69 |
| 4.2.6 Sexta reunião mensal do COMJUS no ano de 2015 | 71 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 74 |
| REFERÊNCIAS | 82 |
| ANEXOS A - Roteiro de entrevista | 87 |

1 INTRODUÇÃO

O tema dessa pesquisa refere-se à análise de uma experiência de gestão da política de segurança pública e prevenção à violência em Porto Alegre. A compreensão do fenômeno da violência através de uma leitura e esforço coletivo, contribui para a busca de avanços significativos.

Essa dissertação propõe-se oferecer uma contribuição para o debate sobre a violência, para uma maior participação social e segurança pública. Avaliando o que está por trás desse entrave de existir espaços, mas não dar conta dessa articulação social.

O problema de pesquisa consistirá em verificar em que medida o processo de participação social contribui para a efetivação de políticas de prevenção e o enfrentamento da violência na cidade de Porto Alegre.

A abordagem teórica que utilizei para fazer o estudo empírico dessa realidade, está baseada principalmente nos textos de Dias Neto, Sento Sé e Azevedo, que contribuíram muito para a análise da dinâmica da violência.

O objetivo principal é identificar se a participação social, pode contribuir para o debate e a discussão da gestão das políticas públicas de segurança pública e para a prevenção da violência no município de Porto Alegre, avaliando a importância sociológica dessa participação social.

Para contribuir no debate sobre o momento atual do Conselho Municipal de Justiça e Segurança (COMJUS), suas conquistas e limitações, realizei uma análise de seis reuniões mensais do ano de 2015.

Desde sua criação o COMJUS passou por diversas fases e encontra-se em amadurecimento, tanto em suas relações sociais como em suas dinâmicas de funcionamento.

Identificar, que lugar a participação social ocupa no município de Porto Alegre é um dos objetivos desse trabalho. É necessário entender e debater os entraves existentes na realidade a fim de escolher as melhores ferramentas teóricas.

Surgem diversos questionamentos e hipóteses: Mesmo com a existência de espaços de participação social, porque não ocorre essa articulação?

Porque a articulação proposta no texto não se efetiva apesar de todos os avanços? Por que não se capitaliza o potencial das instituições parceiras?

Quais são os obstáculos? A questão norteadora da pesquisa então é: existe a participação social na gestão da política de segurança e prevenção da violência em Porto Alegre?

“A primeira experiência do pesquisador de campo está na domesticação teórica de seu olhar. O autor não deve se esconder sob a capa de um observador impessoal” (OLIVEIRA, 1996, p. 64).

A idéia de estudar algo conectado com uma experiência prática que vivenciei e que “senti na pele” a falta de conhecimento que embasasse o meu fazer, motivou a realização dessa pesquisa. Senti-me muito bem nas reuniões, lembrando um pouco das do comitê estadual de prevenção da violência, e das que eram feitas com os comitês municipais locais². Percebi a diferença entre os participantes que têm bem claro o seu papel ali, e os que estavam ali porque os colocaram como representantes de determinadas instituições.

Sabe-se que a criação de espaços públicos democráticos de discussão e participação social, não garante por si só, a efetividade de suas implantações. E o que será encontrado nesse trabalho está relacionado com o estudo e a observação de um desses espaços, que é o Conselho de Segurança e Justiça do município de Porto Alegre.

Com a complexificação das relações sociais contemporâneas surge a necessidade de utilização de diferentes teorias explicativas para dar conta de tal

Complexidade. Pensou-se que com a democratização as violências iriam diminuir. Pelo contrário, aumentou muito. Zaluar (2014) coloca que a democratização social não se deu no mesmo ritmo da democratização política, e as instituições, que seriam para dar conta de diferentes eventos de violência, continuam as mesmas, não acompanharam essa movimentação. Segundo Sergio Adorno (2014) o crime aumentou e mudou de natureza, e a justiça continuou a operar do mesmo jeito de décadas atrás.

Foram encontrados, na literatura sociológica, escritos acerca da relação do Estado com a violência. Lyra (2008) aponta a omissão histórica do Estado como uma das causas do aumento do crime. A sociedade brasileira lida com a conflitualidade

² Trata-se de reuniões mensais propostas pelo programa de Prevenção da Violência a fim de reunir o maior número de instituições públicas e da sociedade civil para debater e articular ações de prevenção à violência, principalmente pautar as secretarias que compõem o governo para contribuírem com o que já realizam acerca da temática. São espaços de discussão e de conhecimento do que já está proposto por cada instituição, mas sem estar articulado.

social a partir do uso da violência, e encontra um estado que não funciona na solução de conflitos, tornando-se também violento. Há um crescimento da criminalidade no Brasil com a urbanização e com os aumentos dos fatores de risco criminal. Pensa-se na importância da prevenção, e no fato de que só se pode desenvolver prevenção a partir da atuação local.

A partir das leituras realizadas para essa pesquisa, percebe-se a dificuldade das instituições formais de justiça e segurança pública frearem ou solucionarem o problema, segundo Bittar (2008). A partir disso, observa-se a necessidade da participação social no debate em busca da possível administração dos problemas. Surgindo a criação dos conselhos.

Procurei com essa pesquisa de campo, analisar, através de um espaço de participação da comunidade. O trabalho se desenvolveu a partir de um estudo de caso realizado do COMJUS, bem como uma análise documental e também de entrevistas com lideranças que compõem esse grupo de participação social. Assim, durante o ano de 2015, observei seis reuniões do COMJUS, realizei duas entrevistas com participantes e analisei documentos como o decreto de constituição do Conselho, bem como seu Regimento Interno.

A aproximação do campo gera diversos sentimentos como, satisfação, frustração, confiança, expectativas. Na vivência inicial, criei muita expectativa no sentido de ver as instituições ali presentes. A frustração aparecia quando, por exemplo, se ouvia um líder comunitário trazer para esse espaço demandas valiosas e não se sentir “ouvido” (no sentido amplo da palavra) e não ter um retorno acerca de sua exposição. Percebia-se uma real desmotivação e descrédito daquela ferramenta social que é o COMJUS.

Senti uma cobrança em relação ao que eu iria contribuir com essa participação, mesmo tendo sido apresentada como uma pesquisadora que estava ali mais para observar e aprender do que para contribuir naquele momento. Percebendo claramente uma visão distorcida sobre essa participação, como se eu fosse realizar um estudo da dinâmica de funcionamento do Conselho e ajudar na reconstrução de alguns conceitos e papéis dentro daquele espaço.

A partir da leitura de um texto do Gadotti (2014), questiona-se o título dessa dissertação, modificando o termo participação popular para participação social. Trata-se de uma integração dos indivíduos nos diversos núcleos organizacionais da sociedade que discutem assuntos relacionados ao ambiente social. Credita-se essa

mudança ao fato de que esse segundo termo é mais adequado para o que se quer e busca-se estudar. A participação social é um conceito que simboliza a influência dos indivíduos na organização da sociedade e se dá nos espaços e mecanismos de controle social, como conselhos, conferências. Enquanto que a participação popular está relacionada a uma forma de luta mais direta, como em movimentos sociais existentes, segundo esse autor.

Roberto Cardoso de Oliveira (1996) comenta em seu livro sobre o trabalho do antropólogo, que o texto não espera que seu ator tenha primeiro todas as respostas para poder ser iniciado. Que o ato de escrever é paralelo ao ato de pensar, no momento que estamos construindo o texto o nosso pensamento acompanha, como se as ideias precisassem encontrar meios de serem escutadas e replicadas, deixando suas marcas. O mestrado, as disciplinas, a escrita, o relacionamento com professores e colegas mobiliza um contato contínuo com a teoria, mas muito também com a minha constituição e formação como pesquisadora.

Por ter participado como consultora do Programa de Prevenção à Violência em parceria com a UNESCO e a Secretaria de Saúde do Estado do RS, junto as comunidades de alguns municípios do RS, misturo muito a prática com a teoria, identificando muitas situações que vivi na prática e que não tinha esse subsídio teórico para auxiliar. Nessa época tive muitas dificuldades pois pouco sabia sobre política, política pública, comunidades, gestores, sociedade civil. Dei-me conta que precisava estudar para poder contribuir de uma melhor forma, e me encantei com a experiência que tive nas comunidades dos municípios que desenvolvemos o trabalho, como as dos municípios de Esteio, Eldorado do Sul, Alvorada, Montenegro, dentre outros. Basicamente era uma entrada na comunidade para ouvi-los, confirmando o que eu já acreditava, no que se refere à construção de políticas públicas, quanto mais conversadas e pensadas coletivamente mais chance de serem eficazes. Era tentar levar para as secretarias de Estado as necessidades daquela região e articular ações de prevenção à violência. Encontrei-me nessa atividade e quando busquei o mestrado queria estudar e pesquisar a participação social, surgindo a minha pesquisa. Ao mesmo tempo identifico na teoria exatamente o que acontece nessas comunidades vulneráveis. Foi nas comunidades que pude ampliar o diálogo com outros pesquisadores, ampliar a leitura sociológica de teorias e métodos para tratar do tema proposto.

Venho da área da Psicologia e busquei um mestrado nas Ciências Sociais por muita vontade de ter contato com outras áreas, ampliando o olhar e o aprendizado. Foi no campo das políticas públicas que pude experimentar o duplo movimento de que fala Gilberto Velho (2004) sobre a análise dos fenômenos sociais. Segundo ele, é no campo das políticas públicas que exercitamos o estranhar o que é familiar e tornar familiar o que é exótico. Se vive uma experiência de estranhar e se familiarizar ao mesmo tempo. Esse autor refere que o cientista social, muitas vezes, circula por áreas antes invioláveis, levanta dúvidas, questiona. Pode-se estar acostumado com uma certa paisagem social, mas isso não garante que se compreenda a lógica das relações, porque a rotina pode comprometer o conhecimento. Refere ainda que, como pesquisadores podemos estar classificando e rotulando a partir da concepção de como fomos socializados.

Azevedo (2007) e Miranda (2007) colocam que precisa-se aprofundar as reflexões sobre o papel do campo acadêmico e de seus trabalhos sobre o tema da segurança pública. A discussão das Ciências Sociais com o Direito avançou muito e despertou também a necessidade de uma reflexão para dentro da academia, ampliando o espaço de formação. O diálogo entre Direito e Ciências Sociais é muitas vezes problemático e essas discordâncias propiciam uma perspectiva de uma possível harmonia do verdadeiro diálogo interdisciplinar.

A atuação dos cientistas sociais com a produção de pesquisas e análises se coloca como um elemento central para a elaboração de novas alternativas para lidar com a conflitualidade social contemporânea.

Em relação à estrutura dessa dissertação, pretendo no primeiro capítulo uma breve análise do contexto atual da violência, observando a transformação da violência e da criminalidade nos dias de hoje. Em seguida uma discussão das políticas de segurança implementadas. Encerro esse primeiro capítulo com uma análise da relação do crescimento da violência com a democracia e a decorrente necessidade de políticas mais preventivas

Já no capítulo dois, será a abordagem da participação social na gestão da segurança pública no Brasil.

No capítulo três apresento o estado da arte do debate sobre segurança pública, contextualizando o debate e as novidades na área da municipalização da segurança, com ênfase no caso de Porto Alegre, observando e discutindo a participação social na gestão municipal. Uma análise do município cumprindo um

papel de destaque na redução das taxas de criminalidade. Será uma descrição e um histórico desde a criação da secretaria municipal de segurança e do conselho de justiça e segurança do município. Trata-se de um relato das vivências e da caminhada dessas instituições. Histórico da criação dos fóruns, quantos fóruns tem e quais suas funções, com seus regimentos e periodicidade das reuniões.

Esse capítulo trará também os relatos das observações obtidas nas idas a campo entre os meses de maio e outubro de 2015. Trata-se da participação da pesquisadora como observadora participante nas reuniões do Conselho de Segurança de Porto Alegre, visando ao entendimento de como é o seu funcionamento na prática e o sentido atribuído à participação neste espaço. Se realizará uma descrição das características mais relevantes nas reuniões, tendo em vista que uma reunião nunca é igual a outra.

Da pesquisa de campo surgiu a necessidade de realizar entrevistas para coletar informações. A partir dessas observações identificou-se os entrevistados, levando em consideração as contribuições para a pesquisa. O roteiro das entrevistas surgiu da revisão bibliográfica (onde se utilizou a teoria para definir o instrumento de pesquisa) e dessas observações, nas quais já se levanta aqui algumas questões relevantes. Na condução dessas utilizou-se um roteiro semi-estruturado e as entrevistas foram gravadas com a concordância dos entrevistados. Após a realização dessas elas foram transcritas, o que possibilitou a análise de conteúdo de cada uma.

Coube um questionamento sobre o papel de cada um nesse espaço, visto que se identificou uma falta de clareza nesse sentido. Muitos participantes sabem que estão ali representando alguma instituição, mas não sabem o que aquele espaço representa, nem o que ele realmente é.

Tudo isso sempre levando em conta que se trata de uma construção e que aquele espaço também é construído através da forma de participação de cada um, é tudo muito paralelo, a participação, a construção, a apropriação. O conselho, ou melhor, as reuniões do conselho que se está observando, são aquilo que foi construído até o momento pelo modelo de participação de cada um. O que já fica claro são os graus de amadurecimento (no sentido de sensibilizados ou não) dos participantes e o nível de envolvimento, onde uns parecem não se entregarem para aquele momento, dificultando a sua participação.

Foi montado um roteiro de entrevista que contemple o histórico do espaço de participação social, a estrutura da gestão na cidade e os órgãos onde se dá a participação social. Uma coleta de dados que situe e contextualize o modelo atual de participação social na gestão da segurança pública de Porto Alegre, olhando para o Conselho.

Pretende-se juntar a discussão ampla com a do caso de Porto Alegre, identificando assim pontos de avanço e pontos de bloqueio. Sugere-se uma discussão, talvez, do porque não tem como fazer segurança pública a nível de Estado e Governo Federal, visto que só a municipalização poderia atender de forma mais local e específica.

Para a realização dessa pesquisa foram utilizadas a pesquisa bibliográfica, sobretudo, as fontes primárias: legislação, documentos e entrevistas. Como fontes secundárias, serão utilizado trabalhos e obras especializadas para embasar as análises feitas sobre as questões relacionadas com a segurança pública e com o tema dessa pesquisa.

2 VIOLÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Neste capítulo será analisada a situação atual do Brasil, particularmente a transformação da violência e da criminalidade.

Por outro lado, discutir-se-á como vem sendo analisado pela sociologia o fenômeno da violência, tendo em vista as altas taxas de homicídios e encarceramentos do país. Tais estudos são o produto de contribuições de sociólogos, que realizam a leitura dessa violência e contribuem para a compreensão dos conflitos sociais e a forma como eles são processados e administrados pelo Estado.

Renato Sérgio Lima aponta as dificuldades analíticas à compreensão de múltiplas dimensões e desdobramentos do conceito de segurança pública em uso nas Ciências Sociais. Segundo ele, diferentes posições políticas e institucionais interagem para que a segurança pública não esteja circunscrita em uma única definição conceitual e esteja imersa num campo de disputas. Trata-se menos de um conceito teórico e mais de um campo empírico e organizacional que estrutura instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado administra ordem e conflitos sociais (2014).

Serão, também, apresentadas as análises realizadas por alguns autores, sobre a relação do crescimento da violência com a democracia e a necessidade de criação de políticas mais preventivas, que propiciem o surgimento de modos alternativos de resolução de conflitos.

A democracia introduziu tensões no campo da segurança pública que fomentam um debate sobre um modelo de ordem pública baseada na cidadania, garantia de direitos e acesso à justiça. Vinculando o respeito aos direitos humanos às práticas operacionais das polícias na prevenção da violência e no enfrentamento do crime.

2.1 CONTEXTO ATUAL DA VIOLÊNCIA

A coincidência histórica entre democratização e crescimento do crime violento tem sido pensada na forma de um paradoxo entre democracia e violência no Brasil atual. De um lado altas taxas de violência estão associadas a elevadas taxas de impunidade, de outro, as instituições de segurança pública e justiça criminal,

pressionadas pelas cobranças da mídia e da opinião pública, são regidas pela ideia de que algo precisa ser feito a qualquer custo para conter os “criminosos”, abrindo margens para medidas de extremo rigor penal.

Uma sociedade pode ser analisada a partir de dois aspectos: a ordem social e a mudança social. A criação da identidade coletiva de cidadãos democratas depende das formas pelas quais cada sociedade vive esta experiência, o conflito sendo um pressuposto da ordem social e sua resolução fruto da construção de uma nova ordem, que, ao eliminar as desigualdades, mantém as diferenças (MIRANDA, 2007).

O surgimento de novos atores sociais coletivos deu origem à recodificação das desigualdades sociais no imaginário social e político (AZEVEDO, 2014).

Segundo Sergio Adorno (2014), no Brasil ocorreu uma rápida disseminação do crime urbano organizado em ações como narcotráfico e o comércio de armas. A tendência crescente de urbanização teve consequências que agravaram a violência. O crime aumentou e mudou de natureza, enquanto a justiça continuou a operar sobre as mesmas bases de três ou quatro décadas atrás. Este autor aponta que, com o crescimento da criminalidade urbana, com o surgimento da criminalidade organizada e da problemática em torno dos direitos humanos e a explosão de conflitos nas relações interpessoais, surgiu um contexto difícil para exercer o controle social e com reflexo no plano da segurança (ADORNO, 2014).

O debate sobre a violência, segundo Machado (1999), engloba a interpretação da criminalidade violenta a partir do conceito de sociabilidade violenta.

A criminalidade organizada é uma realidade social com lógica própria, até agora não estudada, e que funciona com certa independência em relação a outros problemas e fenômenos sociais, como a “crise do Estado” (MACHADO, 1999, p. 115).

A organização social da violência confere especificidade histórica à violência contemporânea nas grandes cidades brasileiras, tornando-a um objeto sociológico singular e um problema social muito mais complexo e profundo do que sua apreensão atual faz crer. Se o conhecimento empírico da criminalidade violenta produzido desde a perspectiva dominante é superficial, ele é ainda mais incipiente do ponto de vista aqui proposto.

O núcleo da percepção social destas questões é o crime comum organizado. Agora o crime passa a ter uma “cara” - uma estrutura, um agente responsável. Organizados, os criminosos se destacam da coletividade. O crime comum violento

não é o "momento" de um processo, mas sim um "objeto construído", parcial, autônomo e, portanto, autocontido. O crime comum violento torna-se um problema central da agenda pública, uma questão sociológica (MACHADO, 2015).

A incapacidade generalizada de atuação do conjunto das agências do Estado: a ineficiência e a desmoralização interna do aparelho policial seriam parte de uma crise política que afeta toda a estrutura do Estado e sua relação com a sociedade.

A interpretação da relação entre ordem pública e criminalidade violenta na atualidade, envolve a profunda crise de autoridade e o crescimento do crime organizado nos espaços em que a atividade regulatória e as políticas do Estado não conseguem preencher. A restauração da ordem pública depende do fortalecimento do Estado, mas, ao mesmo tempo, isto só vai ocorrer quando o funcionamento de suas agências for social e espacialmente mais homogêneo e universalista.

Captar a natureza e o sentido da radical transformação de qualidade das relações sociais a partir das práticas de criminosos comuns. Mudança que a crescente produção sociológica, absorvida em excesso pelo debate sobre políticas de segurança e administração da justiça, tem tido enorme dificuldade de aprender. Segundo esse autor, conhecemos muito sobre as práticas da sociabilidade violenta, mas isso não nos tem levado a uma avaliação adequada sobre seu significado histórico e cultural.

Reaproximar Estado e sociedade para eliminar o padrão antidemocrático da interação entre eles, onde o processo de construção democrática é condição suficiente para restaurar a ordem pública. Reduzindo o espaço de organização da criminalidade, aumentaria o custo de escolher condutas criminosas até o ponto em que estas alternativas seriam descartadas por agentes racionais.

O emprego crescente da violência e a transformação das condutas criminosas em empreendimentos permanentes são fenômenos apreendidos como meros efeitos da incapacidade das agências de controle social de cumprir satisfatoriamente suas funções. A ordem pública nas cidades brasileiras jamais foi um modelo de firmeza dos controles sociais ou de seu caráter democrático.

A criminalidade violenta organizada indicaria transformações culturais profundas e a formação de uma sociabilidade nova que a teoria social tem muita dificuldade de aprender. A violência "desconcentrada" continua orientada para o Estado, mesmo que o objetivo seja transformar sua estrutura ou assumir seu

controle. Deve-se tomar a violência urbana como uma representação coletiva. Violência urbana não é simples sinônimo de crime comum nem de violência em geral. Como toda representação, a violência urbana é mais do que uma simples descrição neutra, contém uma dimensão prático-normativa institucionalizada que deve ser considerada.

A violência urbana é um mapa que apresenta aos atores um complexo de relações de fato e cursos de ação obrigatórios. Os padrões convencionais de sociabilidade, regulados no âmbito do Estado e a ênfase nessas condicionalidades é absolutamente central para uma boa compreensão.

As atribuições de sentido da violência urbana implicam o reconhecimento pelas populações urbanas da fragmentação de suas rotinas cotidianas. Nas grandes cidades brasileiras está em adiantado processo de consolidação, uma ordem social cujo princípio de organização é o recurso universal à força. A conduta criminosa é explicada pelo seu baixo “custo de oportunidade”, onde os criminosos seriam meros “proveitadores” circunstanciais do estado de anomia provocado pela desorganização do sistema de administração da justiça. Os criminosos agem por referência às próprias regras infringidas.

A ineficiência e a desmoralização interna do aparelho policial são vistas como parte de uma crise política que afeta o conjunto da relação entre Estado e sociedade. Uma profunda crise de autoridade que gera impunidade e corrupção, tornando ineficaz o funcionamento das agências estatais, especialmente as relacionadas ao controle social e à administração da justiça.

A característica central da representação da violência urbana é captar e expressar uma ordem social, mais do que um conjunto de comportamentos isolados.

As organizações criminosas atuais, organizadas em torno do tráfico de drogas são um empreendimento econômico altamente lucrativo. São empresas com hierarquia, com princípios subjugados pela força, códigos de conduta, onde a guerra é de todos contra todos, paz armada.

A organização contemporânea da criminalidade corresponde à implantação da violência generalizada como base de um novo ordenamento social. O ordenamento social produzido pela criminalidade organizada cancela a relação de alteridade que tem sido pensada como o fundamento da vida coletiva. A interação entre os criminosos e entre estes e suas vítimas ou grupos subordinados, baseia-se na negação do outro como igual, reduzindo-o à condição de objeto.

O processo de democratização, o debate público de articulação dos interesses dos diferentes segmentos sociais (a expansão da cidadania) não garante o controle, cancelamento ou superação da criminalidade violenta. Mesmo no cenário mais positivo de aprimoramento do quadro político-econômico seremos obrigados a presenciar a institucionalização da criminalidade violenta, pelo menos até que as referências culturais responsáveis pela formação dessas condutas sejam efetivamente compreendidas.

Crimes e criminosos são construções sociais e estão sujeitos a uma série de processos sociais, políticos e culturais. Segundo Azevedo e Fagundes (2008) o realismo de esquerda sugere que o controle da criminalidade deve envolver intervenções como um melhor policiamento, maior envolvimento da comunidade, entre outros. Além também de dedicar atenção a formas da criminalidade, ao contexto social do crime e associa as taxas de criminalidade ao relacionamento social entre a polícia, o público, o delinquente e a vítima. As pesquisas de vitimização propiciam calcular o nível de criminalidade em um país, com muito maior precisão do que anteriormente. Elas constituem-se em instrumento de trabalho no planejamento de políticas de segurança pública, que considerem o movimento da criminalidade e a sua percepção pela população.

No Brasil, não havendo séries históricas de pesquisas de vitimização para comparar com os dados oficiais, os dados são pouco confiáveis. As estatísticas criminais no Brasil resultam de inúmeros processos e são centrais para o ciclo das políticas de segurança no aumento e eficiência da gestão.

Somente após os anos 2000, a agenda da segurança pública no país associou esses dados como ferramentas centrais para o planejamento e gestão de políticas eficientes e democráticas de segurança e justiça.

A interação entre as pessoas é indispensável quando se estuda ação social. Os indivíduos e as instituições estão em permanente interação, contagiando-se mutuamente, modificando-se na própria ação. E a violência social como um fenômeno relacional, se caracteriza em nossas sociedades pela impossibilidade de regulação da ordem pública em consonância com a garantia de direitos civis fundamentais (PERALVA, 2000).

Novas formas de investigação e de intervenção são indispensáveis de serem implantadas para a existência de uma nova polícia. Uma estratégia para melhorar as relações entre os membros da população é integrar as pessoas às próprias

atividades da segurança pública, não negando o conflito e sim socializando os jovens na forma mais civilizada de lidar com eles (ZALUAR et al., 2002).

Segundo essa autora, a participação entre os indivíduos é importante, pois não há segurança sem que as pessoas entendam os riscos que correm e elas mesmas criem os meios para controlá-los ou evitá-los. É de fundamental importância preparar os cidadãos e os policiais para estimular a cooperação. A sociedade civil, também, deve estabelecer relações de parcerias na contenção do crime. Tais iniciativas, podem ter uma importância para a solução da segurança pública, tendo em vista que segurança pública é um problema tão complexo que as agências públicas e estatais encarregadas são insuficientes.

Zaluar (2014) coloca que houve um aumento da criminalidade violenta a partir de meados dos anos 1970 e no Brasil a ausência do monopólio legítimo do uso da força persistiu por séculos.

A corrupção institucional, a irreverência pela lei, a ineficácia no sistema de justiça, a ineficiência das políticas de prevenção e tratamento no uso abusivo de drogas, conspiram para que a violência urbana aumentasse, onerando custos do sistema de saúde e da segurança, impossibilitando a execução de outras políticas no combate à pobreza (ZALUAR, 2014, p. 44).

A democratização social não ocorreu no mesmo ritmo da democratização política. Proporcionar a convivência social, em espaços públicos, e a socialização, na ordem pública, permite romper o círculo vicioso da violência que também ocorre na família, mas não apenas nela, afirma Zaluar (2014).

Lyra (2008) afirma que a omissão histórica do Estado e a exclusão social de parcelas crescentes da população, levam ao aumento do crime como forma de sobrevivência, de ascensão social e como alternativa sobrevivência. É muito interessante a contribuição desse autor, quando se refere ao mundo do mercado, onde “vale” mais quem tem mais poder de consumir, gerando uma sociedade irreal para muitos, ou até, para a grande maioria.

Ele aponta que, muitos jovens, voltam-se para as redes do crime em busca de renda, de consumo e com isso, sentir-se incluído socialmente, reconhecido, com sentimento de pertencimento.

Enquanto não houver reflexões aprofundadas sobre os motivos que levam um número cada vez maior de pessoas a praticarem atos violentos, o único caminho continua sendo a justiça e a polícia. Para ambas instituições as soluções nessa área

são de sua responsabilidade exclusiva e a sociedade pouco envolve-se com o tema, gerando um cenário conflitivo e arriscado.

A violência continua crescendo e é de suma importância criar formas inovadoras para que, o manejo com a complexidade e diversidade desse fenômeno na atualidade, visto que as formas tradicionais não são mais adequadas. A ausência do Estado, principalmente nas áreas mais vulneráveis, cria um solo fértil para o aumento da violência e recrutamento do capital humano pelo crime organizado. (LYRA, 2008).

O processo de democratização da política de segurança pública tem sido bastante difícil, devido à necessidade de que ocorra uma mudança cultural que leve a mudanças nas formas de agir tradicionais. As disputas travadas no campo para modificar a forma como as políticas de segurança pública são formuladas e implementadas, são marcantes. É nítida a ausência de um alinhamento das políticas de segurança pública aos requisitos da democracia.

Em relação a análise dos fenômenos da violência, Lyra (2008, p. 298), observa que:

O problema da violência e suas respectivas consequências são, antes de tudo, inerentes a um processo histórico-cultural muito mais amplo e que precisa ser elucidado em prol de um entendimento mais profundo da questão da segurança pública em nosso país.

Nos municípios os problemas da violência são mais percebidos pelos cidadãos; para tanto, é fundamental uma reflexão sobre qual deva ser a contribuição dos governos locais na garantia da segurança pública, diz Lyra (2008).

Nunca ficou muito claro para os municípios qual o seu real papel em relação à segurança pública, o que dificulta a efetivação de ações e o desenvolvimento de uma política de segurança.

A cidade possui um papel fundamental na definição das áreas onde a criminalidade é mais acentuada. A escola de Chicago entende o crime como produto da ausência de laços sociais, visto que o surgimento de áreas criminais na cidade vem do crescimento urbano. Esse crescimento urbano colocou a cidade e os seus modelos de convivência e interação, no centro das preocupações dos teóricos e moralistas dos fins do século XIX e início do século XX (TANGERINO, 2006).

Para este autor, o crime é um produto social e, como tal, passível de interferência, portanto, é imprescindível focar a política criminal em nível local, a partir da comunidade, envolvendo atores de controle social informal com outros de controle formal para prevenir a criminalidade. Esse autor cita que na década de 1930 o sociólogo Clifford fundou um programa de prevenção da criminalidade, com o objetivo de restaurar os laços sociais comunitários e visando que a própria comunidade se envolvesse com a tarefa de diminuir e prevenir a criminalidade. Ele acreditava no poder que a comunidade possuía para auto-organizar e prevenir ela própria qualquer problema social.

Para tanto, era necessário comprometer o conjunto da comunidade caso contrário não funciona. O aumento da desorganização social e o enfraquecimento do controle social contribuem para os altos índices de criminalidade.

Lyra (2008) considera que no Brasil pareceria, que a violência urbana precisa ser combatida e não compreendida e analisada. Quando se constata a falta de capacidade do Estado de resolver problemas, a sociedade civil organizada e a população, em geral, devem assumir sua responsabilidade na área da segurança pública. Um dos caminhos para diminuir a violência urbana é a comunidade atuar junto com o Estado, como uma política baseada na governança comunitária.

Mello (2011) coloca que durante os anos 80 houve um aumento da criminalidade violenta no Brasil e surgiram movimentos de grupos da sociedade civil e organizações não governamentais que passaram a participar ativamente na construção de políticas públicas. Aumentando assim o papel do município na prevenção da violência e da criminalidade, seja realizando ações preventivas, como protetivas, na redução dos índices de crime e violência.

2.2 ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA

No Brasil o sistema de justiça ainda está voltado para os crimes individuais e desaparecido para investigar o crime organizado (ZALUAR et al., 2002).

Os esforços por construir uma política de segurança pública, comprometida com a garantia dos direitos civis e o controle da atividade da polícia, têm sido barrados, segundo Azevedo e Cifali (2015), pelo populismo punitivo e pela dificuldade política para enfrentar as resistências corporativas de estruturas policiais, muitas vezes corruptas e violentas.

O sistema de segurança pública brasileiro, desenvolvido a partir da Constituição Federal de 1988, estabeleceu as novas normas de segurança individual e coletiva. O passado recente das políticas públicas de segurança na sociedade brasileira caracterizou-se por definir respostas rápidas a crises relacionadas com a ordem pública. A falta de articulação entre as leis e as ações desenvolvidas no âmbito da segurança pública resultou em procedimentos insatisfatórios e inconsistentes, ignorando as consequências a longo prazo (AZEVEDO; CIFALI, 2015).

No campo do enfrentamento às drogas ainda inexistente uma política pública que modifique a atual criminalização do uso de drogas. Sem uma política de redução do risco no uso e na área da saúde e sem prevenção do uso na educação do jovem, não conseguiremos mudar o atual cenário de violência e injustiça existente no Brasil. A política de segurança pública relativa às drogas tem sido um paliativo às situações de emergência, desprovidas de serenidade e consistência.

Segundo Adorno (2002), a violência urbana em todos os âmbitos sociais, historicamente no Brasil, impactou negativamente o sistema de justiça criminal, dada a ausência da formulação e a implementação de políticas públicas de segurança e justiça pertinentes a esses campos.

Esse autor afirma que um dos maiores desafios da atualidade é orientar as políticas por informações confiáveis, oriundas das pesquisas realizadas por especialistas das diversas ciências sociais. A população brasileira raramente encaminha a solução dos conflitos aos órgãos especializados de justiça. Ela confia mais às redes de relações interpessoais para a sua resolução (AZEVEDO; CIFALI, 2015).

Avanços nas políticas de prevenção têm ocorrido como os convênios realizados entre a União e os municípios destinados à implementação de programas de prevenção e a formação dos profissionais de segurança pública. Eles têm contado como apoio da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp), que viabilizou o contato entre as polícias, com operadores da segurança pública.

Seguindo a tendência mais ampla de indução da atuação dos municípios no campo da segurança pública, foi necessária a criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) pelo Ministério da Justiça em 2007.

Os resultados desse Programa foram fragmentados e dispersos, devido a problemas relacionados à falta de um clima político para o questionamento das soluções apresentadas, falta de mecanismos de monitoramento das políticas e abandono da agenda da reforma estrutural das organizações da segurança pública (AZEVEDO; CIFALI, 2015).

Conforme artigo do professor Rodrigo:

O Pronasci vem para reconhecer e assumir a complexidade do fenômeno da violência, enfatizando as questões das raízes socioculturais e dos agenciamentos subjacentes às dinâmicas das violências e da criminalidade, entendendo estarem imbricados à segurança outros problemas e fatores sociais, culturais, ambientais, tais como: educação, saúde, cultura e serviços de infraestrutura (AZEVEDO; CIFALI, 2015, p.122).

Em sociedades nas quais predomina a desorganização social, o controle social é baixo, face à ausência de sentimento de comunidade. Sociedade sem processo de mudança e falta de padrões de condutas consolidados, podem enfrentar conflitos entre as novas e as recém desenvolvidas regras de conduta, levando à desorganização social (TANGERINO, 2006).

A taxa de criminalidade é um reflexo do nível de desorganização dos mecanismos de controle existentes na sociedade. A integração social de uma sociedade tende a ser maior quando existem escolas, bibliotecas, locais de lazer e quanto menor for a desigualdade de renda entre as classes sociais. “Segurança pública é a estabilização de expectativas positivas quanto à ordem pública e a vigência da sociabilidade cooperativa” (SOARES, 2008, p. 100).

Uma política de segurança, segundo o autor, deve promover a redução da violência criminal e a instabilidade de expectativas. Importante, também, é qualificar os servidores públicos e as Guardas Municipais para combater a insegurança pública.

Segundo Azevedo e Cifali (2015), a avaliação por parte das autoridades públicas da crescente crise da segurança pública, levou o governo federal a assumir um protagonismo na elaboração e indução de políticas de segurança nos estados, com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (1996) e do Fundo Nacional de Segurança Pública (2001), e a criação de sucessivos planos nacionais de segurança pública.

O governo do Partido dos Trabalhadores, no ano de 2009, foi ampliando seu espaço institucional e desenvolvendo políticas municipais e estaduais que ampliaram a participação popular na gestão pública.

A partir do diagnóstico de que a política nacional de segurança pública carecia de planejamento e gestão, o modelo proposto aumentava a capacidade de conhecer a realidade da violência e do crime. Para formular ações preventivas, estratégicas, orientadas e monitoradas por atores da segurança pública e do sistema de justiça criminal fazia-se necessária contar com profissionais adequadamente formados para atuarem na reforma das instituições policiais.

Houve importantes avanços na gestão do conhecimento que culminaram com a constituição do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp) no Governo da Presidente Dilma Rousseff. Entretanto, nessa ocasião, constatou-se a ausência de pessoal qualificado tanto para formular propostas de políticas públicas quanto para estruturar instituições adequadas para colocar em atividade essa nova instituição (AZEVEDO; CIFALI, 2015).

Segundo Azevedo e Miranda (2015), a natureza da pesquisa sobre políticas públicas de segurança e justiça não é consensual, o que leva a desacordos entre os diferentes grupos que integram as instituições públicas. Tais disputas envolvem atores governamentais, políticos e cientistas sociais em torno do conteúdo dessas políticas e das diferentes interpretações das suas dinâmicas e resultados.

A política de segurança depende de: uma nova abordagem da violência criminal, de profissionais com formação e sensibilidade com relação à complexidade das condições que dão origem a essa violência e uma nova percepção da sociedade do século XXI com suas novas e desafiantes condições de convivência social, marcado pela participação e a partilha de responsabilidades. A dramática cumplicidade entre os agentes do crime e agentes da lei foi a pior herança do século XX. Pior para um país do que uma polícia que desconhece as condições sociais, políticas e culturais da sociedade em que vive e na qual deve atuar.

No Brasil, avançar na consolidação de uma política de segurança pública, significa compreender a importância da articulação sólida e ampla de uma política consistente de segurança pública. As polícias precisam ser valorizadas como agentes permanentes da democracia e apoiando as policiais honestas, em sua grande maioria, mas que, com frequência, são vítimas do processo de desmanche da instituição policial (SOARES, 2008).

Segundo Azevedo e Cifali (2015), o aperfeiçoamento gerencial e institucional não é simples porque existem diferenças de concepção, que atravessam o campo do controle do crime no Brasil. De um lado o discurso de garantia dos direitos humanos com segurança pública e, de outro, o endurecimento penal, apoiando a criação de mais prisões para a contenção da criminalidade.

Uma estrutura policial profissionalizada e capaz de estabelecer vínculos com a comunidade e atuar na resolução de conflitos, pode contribuir na redução da violência e na garantia da segurança pública no Brasil.

2.3 DEMOCRACIA, VIOLÊNCIA E POLÍTICAS PREVENTIVAS

Zaluar et al. (2002) afirma que, justamente no período em que o país recuperava as instituições da democracia, ocorreu um grande aumento da criminalidade e da violência institucional, doméstica e urbana. Os últimos vinte e cinco anos no Brasil foram marcados com profundas mudanças políticas, sociais e econômicas.

É importante registrar que não foram levadas em consideração as novas formas de criminalidade e violência a elas associadas. Por outro lado, deve-se realizar uma análise detalhada dos contextos sociais para entender as razões pelas quais, alguns jovens passam a exercer um tipo de poder militar nas comunidades onde as instituições encarregadas de manter a lei, ou estão ausentes ou se tornaram coniventes com a criminalidade.

As relações da violência com direitos, justiça, cidadania, Estado de direito, direitos humanos, coloca em evidencia as dificuldades enfrentadas pela democracia brasileira. O estado moderno detém o monopólio da violência física legítima, mas ainda não foi suficientemente capaz para garantir a pacificação da sociedade.

Em sua atuação frente à Secretaria de Segurança do Rio de Janeiro, no período de 1999 a 2000, Luiz Eduardo Soares apontou como um dos maiores desafios a ser enfrentado, conciliar o respeito aos direitos humanos e as demandas por maior eficiência policial (lei e ordem). Em seu artigo sobre a Segurança Municipal no Brasil, Soares (2005) afirma que é possível compatibilizar o respeito aos direitos humanos com lei e ordem se houver um modelo de polícia que alie a eficiência e o respeito às leis que protegem os direitos do cidadão, o direito à segurança.

Para esse autor, o significado mais importante da segurança pública num contexto democrático, é a valorização das instituições policiais, protetoras da vida e da liberdade e promotoras do direito de todos a uma vida pacífica. Reformando as instituições policiais e controlando o comportamento dos policiais, resolve-se metade dos problemas de segurança das comunidades. O tráfico de drogas debilita a autoridade das instituições sociais pelo poder tirânico exercido pelos criminosos.

O Brasil, segundo Michel Misse (2008) é o país com elevado número de vítimas de execuções extralegais (justiça com as próprias mãos). A *sujeição criminal* no caso brasileiro vem a ser a expectativa que determinado sujeito, ou um grupo de sujeitos, ou ainda, um grupo social inteiro, seja potencialmente criminoso. Se esse indivíduo, esse grupo ou esse bairro guarda indivíduos potencialmente criminosos, não precisa gastar muito tempo seguindo aqueles procedimentos todos que a igualdade dos direitos exige. Se passa por cima disso e já se trata como efetivamente criminosos, que é a primeira e grande característica da sujeição criminal: a substituição da presunção da inocência pela presença da culpabilidade do sujeito. É um processo alimentador da resolução violenta de conflitos, importante da acumulação social da violência.

O autor refere que no Brasil, o Estado nunca conseguiu ter completamente o monopólio do uso legítimo da violência. Também não foi capaz de oferecer igualmente a todos os cidadãos acesso judicial à resolução de conflitos. Sempre restou uma incompletude no processo de modernização do país. Isso é, em parte, responsável pelos efeitos de violência que ocorrem hoje. O início dos “esquadrões da morte” indica o início de um processo de acumulação social da violência no Estado do Rio de Janeiro.

A partir do processo de abertura política e redemocratização do país, em 1979, o volume de crimes violentos, que já vinha aumentando, começa a ganhar visibilidade na cidade e no país. O aparente paradoxo se anunciava: exatamente quando o país saía de um regime autoritário, a violência urbana aumentava.

Não faz sentido encerrar a construção social do crime apenas no processo de criminalização. É preciso ir além e reconhecer as formas concretas pelas quais as práticas e suas representações sociais combinam, em cada caso, processos de acusação e justificação, criminalização e descriminação, incriminação e discriminação. A acumulação social da violência não pode ser separada do processo de criminalização existente numa sociedade, e refere-se a um processo social que já

dura cerca de meio século. A maior parte das teorias da criminologia, que buscam as “causas” que transformam alguém em acusado, participam da própria produção da *sujeição criminal (seleção preventiva de supostos sujeitos que irão compor um tipo social cujo caráter é socialmente considerado como “propenso a cometer um crime”)*, pois, separam do crime a racionalidade do ator para buscá-la em outros lugares de sua mente, no fracasso de sua socialização.

Esse texto busca identificar as causas sociais da violência, numa realidade social específica e complexa, como é a do Brasil.

Em conclusão, a segurança pública no Brasil é precária, mas, a partir da última década, alguns gestores apontam a participação da comunidade como um recurso valioso na conquista de alguns avanços em relação às políticas de prevenção e enfrentamento da violência.

Tendo em vista esse panorama, o capítulo a seguir abordará essa inclusão e análise, necessária e incipiente, da participação da comunidade na pauta da gestão da política de segurança pública no Brasil.

3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Em continuidade ao tema abordado no primeiro capítulo, neste serão abordadas as discussões realizadas no Brasil sobre as experiências em espaços de participação social na gestão segurança pública. Para tanto, realizou-se uma reflexão sobre como esta participação está estruturada, levando em conta os atores sociais participantes neste contexto.

A valorização do diálogo com as comunidades passou a ser relevante para o êxito das políticas públicas de segurança no Brasil, visto que, as atuais são consideradas ineficientes.

Segundo Lúcia Dammert (2007) as políticas de participação devem buscar estimular o apoio do cidadão e aumentar a legitimidade das instituições encarregadas do controle e da prevenção da criminalidade. A comunidade adquiriu um papel mais relevante nas políticas voltadas a diminuir a violência e a criminalidade. Essas políticas de participação tendem a consolidar um processo de descentralização, atribuindo aos municípios um papel mais ativo na formulação e implementação das ações. A autora coloca que o conceito de comunidade transformou-se em um dos mais utilizados em política pública. A consolidação da comunidade é vista como um processo ligado à diminuição do crime e das oportunidades para cometer delitos. É necessário refletir sobre a necessidade de dar um novo significado à participação e de ampliar o papel do cidadão.

As discussões ocorridas na atualidade dão ênfase na participação social da gestão da segurança pública. Tentar refletir como transcorre a vida cotidiana da comunidade e verificar se ocorre essa participação nos órgãos governamentais responsáveis pela segurança pública, deveria estar presente nos debates atuais.

Nas mencionadas discussões, é fundamental a inclusão de uma agenda acadêmica para a constituição de uma agenda democrática. Ainda que exista uma ampla produção acadêmica acerca deste fenômeno de acréscimo de participação social, a dificuldade para sua implementação deve contar com elementos facilitadores e/ou promotores do fenômeno.

3.1 SEGURANÇA PÚBLICA E DEMOCRACIA

Boaventura de Souza Santos (2009) em seu texto Democratizar a Democracia, afirma que a ciência moderna foi muito mais eficaz em ampliar a capacidade da ação humana do que em ampliar as consequências da ação humana. Ele questiona: é possível construir formas de conhecimento mais comprometidas com a condição humana? A ciência é um exercício de cidadania e de solidariedade e a sua qualidade é medida, em última instância, pela qualidade da cidadania e da solidariedade que promove ou torna possível.

Em relação à participação social, o autor coloca que, quando os diferentes interesses estão adequadamente representados nos processos mais amplos de negociação social, ocorre a integração das formas de participação cidadã. A motivação pela participação é parte de uma herança comum do processo de democratização, que levou atores sociais democráticos a disputarem o significado do termo participação.

As experiências mais significativas de mudança na concepção da democracia tiveram sua origem em movimentos sociais que questionaram as práticas sociais de exclusão através de ações que geram novas normas e novas formas de controle do governo pelos cidadãos.

As articulações entre diferentes experiências locais de democracia participativa dão credibilidade e fortalecem as práticas locais, pois, transformam em elos de redes com maior capacidade de mudança.

Azevedo (2005) recomenda a necessidade de explorar as potencialidades democráticas das novas tecnologias, as novas possibilidades da democracia deliberativa e participativa, as novas formas de controle público. Nesse mesmo artigo, cita que a democratização da sociedade brasileira se relaciona com a adoção, pelos órgãos da justiça, de outras funções, onde os operadores da justiça passariam a exercer o papel de agentes da efetivação da cidadania nos espaços de maior exclusão social.

O significado original da palavra “democracia” vem da Grécia Antiga quando significava o “governo do povo” (demos=povo + Kratein=governo). Sob o aspecto político, significava a participação dos administrados na administração de suas cidades.

A democracia é uma atividade social compartilhada que requer debate e respeito à diversidade. É um processo decisório baseado em debates públicos, na busca de soluções para todas as demandas da sociedade. É um modelo de soberania dos cidadãos, na medida em que se baseia na legitimidade do poder decisório oriundo de uma vontade coletiva, derivado de uma discussão pública entre indivíduos livres e iguais.

É um processo de institucionalização de espaços e mecanismos de discussão coletiva e publica voltado para a formulação de políticas públicas e deliberação de assuntos de interesse de coletividade (GUIMARÃES, 2010).

A democracia é um princípio sem fim e as tarefas de democratização só se sustentam quando elas próprias são definidas por processos democráticos cada vez mais exigentes. Os arranjos participativos possibilitam a articulação e a transferência de questões do nível nacional para o nível local e da sociedade política para os próprios arranjos participativos, articulando participação e representação. Sobre esta dimensão, Santos (2009) afirma que:

O Estado deve se transformar em um local de experimentação distributiva e cultural, onde os potenciais emancipatórios se relacionem com uma sociedade que aceite renegociar as regras da sua sociabilidade. Acreditando que a grandeza social reside na capacidade de inventar, e não de imitar (SANTOS, 2009, p.77).

Para que haja consolidação da democracia é necessário que haja um estreitamento das formas de participação. Somente nos anos de 1970 começou a ocorrer um processo de formação de associações comunitárias independentes do sistema político. Elas reivindicaram autonomia de organização em relação ao Estado.

A sociedade sofreu mudanças profundas nas últimas duas décadas do século XX resultantes de novas tendências de crescimento econômico e desenvolvimento social, permanecendo os mesmos padrões de concentração de riqueza e de desigualdade social. A desigualdade de acesso à justiça agravou-se na medida em que a sociedade se tornou mais complexa. Os conflitos sociais se acentuaram e as taxas de violência aumentaram.

Nenhuma teoria social pode dar conta de todas as transformações sociais pelas quais está passando nossa sociedade marcada pela conflitualidade social e a violência. O Estado falha na solução de conflitos, tornando-se também violento.

O crescimento da criminalidade no Brasil é resultante da urbanização e do aumento dos fatores de risco criminal, gerando uma sensação social de medo e insegurança que levam ao endurecimento penal, à redução da maioria penal.

Bittar (2008) em seu texto analisa como se articula a vida dentro da sociedade moderna, avaliando a violência e o que nos falta para construir um Estado de Direito sólido. No Brasil, a violência é a principal marca da ineficácia do Estado de Direito na atualidade e é a responsável e estimula as injustiças sociais e o medo social, destruindo a vida social.

As causas da violência, segundo esse autor, não estão sendo analisadas e muito menos estudadas para transformarem-se em instrumentos da reorganização da vida social.

Para Bittar (2008) a vida social neste cenário é um jogo de culpas entre a sociedade civil e o Estado, sendo que ambos saem perdendo. A sociedade é extremamente contraditória; em certos momentos, vivencia oposições e diferenças e, em outros, vivencia uma falta de suporte por parte do Estado. A intolerância, crueldade e violência passam a ser produto da ausência desse estado e da falta de comprometimento da sociedade civil com os problemas que afetam a vida cotidiana de todos os cidadãos.

Para o autor, a frustração social continua e explicita a violência, tornando-a normal no jogo social. Na tentativa de explicar a desigualdade, observa-se que a produção e o consumo, representam a dominação e aumentam a perspectiva de obtenção de coisas materiais. E nesse cenário, enquanto o indivíduo troca isso pelo seu tempo, a sociedade paga com o sacrifício de sua liberdade, justiça e paz.

Na tentativa de evitar o caos social, o Estado assume ações controladoras, como aumento de penas, omite direitos e garantias constitucionais utilizam práticas violentas de segurança pública que provocam o desmonte do Estado desorganiza a vida social de tal modo que a violência adquire mais poder (BITTAR, 2008).

A violência é entendida, não como um fenômeno que destoa da vida moderna, mas como algo interiorizado, internalizado em sua dinâmica de funcionamento, banalizando-se como uma forma de adaptação do convívio social. (BITTAR, 2008).

As medidas de segurança pública não asseguram a diminuição da violência ou a sua extinção, mas se essas ações não estiverem relacionadas ao contexto

social, histórico e cultural em que são promovidas, corre-se o risco de que os esforços tragam resultados decepcionantes.

O mau funcionamento das nossas instituições, que precisam ser aperfeiçoadas e não negar que os problemas existem, que é o que se faz hoje. Um exemplo é não discutir a reforma das polícias, distanciando-se, cada vez mais, do aperfeiçoamento da formação de policiais e da reforma nos sistemas de justiça, realizando uma administração da justiça deficitária.

Segundo Eduardo Soares sem que a cultura antidemocrática seja transformada, seria equivocado e fantasioso tentar mudar as corporações policiais, suas táticas, métodos, abordagens e comportamentos. Vale a pena lutar por transformações tópicas na esfera da segurança pública e de suas instituições porque suas ações influenciam a participação cidadã, obstruindo-a ou a facilitando. Segurança deveria ser entendida como garantia de direitos (SOARES, 2015).

A atividade policial, muitas vezes, é compreendida como uma ação de “guerra”, “cerco”, “inimigo”, “batalha”, onde o objetivo é eliminar o inimigo, não administrar os conflitos, sendo muito difícil encontrar os indicadores de avaliação compatíveis com as mais diversas situações de violência.

A nossa sociedade é uma sociedade violenta, cujas origens são as mais diversas o que dificulta suprimir os conflitos. A violência se tornou um indicador negativo da qualidade de vida no país, tanto nos espaços rurais como nas regiões urbanas.

Um dos problemas principais do fenômeno da violência é a sua etiologia e sua pluricausalidade. Violência é um fenômeno eminentemente social que nasceu com a sociedade.

Segundo Garcia Márquez (2011, p. 11) “a violência e a dor desmedidas da nossa história são o resultado de injustiças seculares e amarguras sem conta”. As palavras de Garcia Márquez são sábias para dizer que a violência é um fenômeno secular, o que a torna mais difícil de ser compreendida em suas origens, e nas suas soluções.

Se é simples dizer que a violência se enraíza nos fundamentos das relações sociais, é difícil determinar suas causas. As condições gerais de produção da violência precisam ser compreendidas juntamente com todos os níveis da realidade social.

A violência hoje existente em nosso país deriva mais do enfraquecimento do Estado, do crescimento do crime organizado, da generalização crescente e desenfreada da criminalidade comum, do que a conflitos sociais e políticos voltados para a mudança.

A violência tem a cara da sociedade onde ela acontece e ela marca e faz parte da história social. O crescimento da violência no Brasil revela um processo de exacerbação das relações sociais. Nossa violência não se constitui como uma força exterior a nós. Ela nasce e se alimenta dos problemas sociais internos e se realiza nas consciências e nos atos individuais e coletivos.

A violência pode ser desconstruída por um projeto de sociedade que conte com a participação da cidadania. A intervenção do governo é decisiva para que a política de segurança se torne uma política integradora de governo.

Túlio Kahn (2005) sugere a ampla utilização de indicadores sociais para acompanhar a situação e a evolução da criminalidade dos municípios.

Afirma que a criminalidade decorre das carências sociais. Se elas fossem reduzidas, as oportunidades para as práticas criminais e os níveis de criminalidade, também seriam. Uma sociedade civil atenta às demandas da sociedade, assumindo o papel de co-gestora desse processo junto com as esferas governamentais, também contribuiria com a redução da criminalidade.

Na América Latina, o termo segurança cidadã inclui um processo de desenvolvimento de segurança pública qualificado. Envolve muitos autores e essa dissertação trata um pouco desse objeto, provocando um debate que venha a somar com esse desenvolvimento.

As garantias cidadãs não se referem apenas aos direitos individuais, mas também à dimensão social da coletividade.

Uma noção ampla da violência, inclui seus impactos na interação social e nos vínculos entre cidadãos e instituições, relação entre sociedade e o Estado e também dos laços entre os cidadãos.

A implementação de processos de participação e de auto-gestão na resolução de conflitos é eficaz, pois, além de agir de forma democrática e pacífica, promove a reconstrução dos vínculos sociais.

Tanto a polícia como os cidadãos devem batalhar continuamente para desenvolver confiança mútua.

No Brasil, as políticas preventivas estão ligadas ao aumento do papel da sociedade civil e dos gestores municipais na discussão sobre violência. Estes são mais próximos das áreas onde a violência se manifesta.

As prefeituras poderiam desempenhar um papel ativo na prevenção da violência, tanto na organização como na articulação e mobilização da comunidade. Assim conseguiria desenvolver políticas sociais e urbanas para áreas e comunidades com alto risco de violência, políticas com ações integradoras.

A segurança pública é responsabilidade de todos os cidadãos e a violência deve ser também prevenida por todos. O aumento da participação do município na segurança pública, poderia ser uma ação preventiva diminuindo a incidência de circunstâncias que aumentam o risco de violência.

A instituição policial está em constante interação com a sociedade e por isso deve acompanhar as mudanças oriundas de alterações sociais, e prevendo eventuais comportamentos sociais futuros.

Ao fazer a avaliação da evolução da sociedade constata-se que também a natureza evolutiva do crime e as atuais estruturas policiais sofrem limitações para enfrentá-lo. A polícia da Alemanha adotou uma estratégia comunitária para fazer frente à solução de conflitos e policiais deverão ser participantes ativos na solução de problemas.

O protagonismo da polícia no campo da segurança pública será alcançado e aperfeiçoado somente quando tiver armas modernas e desempenhar um serviço moderno e profissional na prevenção e controle do crime. O combate ao crime é tarefa para todos os integrantes da comunidade, não só da polícia levando em consideração um enfoque de múltiplas causas para o crime. Só assim se pensará em uma abordagem de múltiplas dimensões articuladas e integradas.

No momento em que se consideram os problemas sob um ponto de vista mais multidisciplinar, teremos criado uma visão da comunidade com maiores possibilidades de conquistar uma segurança e não somente um enfoque empobrecido no controle do crime.

Peralva (2000) registra que, depois da democratização do Brasil houve um crescimento dramático da violência extrema; aos sociólogos caberia desvendar a relação existente entre a violência existente na sociedade e a praticada pelos infratores. A força de uma sociedade traduz-se na força das suas instituições; uma

sociedade é débil quando suas instituições são impotentes e não conseguem manter a sociedade integrada.

A autora afirma que a transição democrática deixou de lado a reconstrução das instituições responsáveis pela ordem pública, o que deu origem a um debilitamento da democracia que possibilitou que a violência se desenvolvesse. Diz ela:

O crescimento da violência urbana e da criminalidade, dentro do próprio processo em que se formou a democracia brasileira, constituem experiência complexa e multifacetada, na qual pobres e ricos se encontram conjuntamente envolvidos. O problema é compreender melhor como os brasileiros co-produzem a violência de que são vítimas (PERALVA, 2000, p. 82).

A autora avalia uma suposta relação entre o crescimento da criminalidade e a modernização cultural da sociedade brasileira. A violência poderia ser uma resposta a um individualismo selvagem; as mudanças sociais debilitariam os vínculos sociais e, ao mesmo tempo, cria outros. No intervalo, a violência tem chances de aparecer.

O debilitamento da integração social abriu caminho para o surgimento de novos conflitos socioculturais, que assumiram formas mais ou menos violentas. A violência brasileira resulta da ausência de políticas que garantam a ordem pública e que preservem os direitos das pessoas. A fragilidade e o despreparo das instituições responsáveis pela ordem pública, geram dificuldades para dar respostas às novas demandas da democracia.

A autora aponta valores mínimos que precisam ser compartilhados na vida social: cooperação, reconhecimento do outro e o direito à vida. Ocorre que quando esses valores mínimos não são vivenciados, surge a generalização da violência.

Esse equilíbrio é uma construção histórica que, no caso brasileiro, por enquanto, inexistente. Por isso os brasileiros produzem conjuntamente a violência de que são vítimas, de duas maneiras: pela fragilidade de sua relação com a lei e por condutas adaptativas que não remetem fundamentalmente em questão a violência, mas que a ela se ajustam, naturalizando-a (PERALVA, 2000, p. 180).

A população sempre se adaptou a carências de políticas públicas, no caso da violência o jeitinho dado foi a privatização da segurança que tirou a capacidade dos brasileiros de definir as fronteiras do crime.

Nada se fará sem uma reforma profunda da polícia e da justiça, onde a fragilidade dessas duas instituições nos impede de contar nossos mortos. A

mudança da opinião pública deve vir acompanhada por meios institucionais eficazes. É de suma importância formular uma lei de diretrizes e bases da segurança pública nacional. O fim da violência generalizada permitirá que se percebam melhor os conflitos que atravessam a sociedade brasileira (PERALVA, 2000, p. 187).

Misse (2006) em seu texto crime e violência no Brasil Contemporâneo, afirma que é preciso avaliar os significados tradicionais da palavra violência, o que mudou e quais permaneceram. O autor questiona quem define o sujeito da violência, e aponta que esse é o problema. O que permaneceu no conceito é o como se usa a violência e contra quem se usa. A modernidade resignificou a violência, onde toda violência é criminalizada na sociedade moderna.

“As violências urbanas são práticas e conflitos criminalizados, e para enfrentá-la tem que enfrentar o objeto da questão criminal” (MISSE, 2006, p. 11).

A sociedade não se confunde com o Estado; pelo contrário, considera-o estranho a ela. Possivelmente, a sociedade brasileira sempre foi menos democrática que o seu Estado; “Ela sempre foi hierárquica e desigual e está se tornando cada vez mais individualista e menos interessada com os destinos da nação” (MISSE, 2008, p. 283).

Nada do que ocorre no âmbito da segurança pública é indiferente à sociedade. Uma polícia ostensiva preventiva para uma democracia que mereça este nome, tem de cultivar a ideia de serviço público com vocação igualitária, radicalmente avessa ao racismo e a criminalização da pobreza (SOARES, 2015).

No Brasil, o Estado não consegue assumir um papel de mediador, o Estado é parte. As pessoas no Brasil não se sentem dentro de uma comunidade.

Analisar tudo o que há por trás do tema da Segurança Pública, exige ampliar a discussão do crime até a violência pela carência de diversos serviços e ferramentas sociais, como saúde, educação, lazer, que levam a segurança (no sentido amplo da palavra) de uma comunidade.

Dias Neto (2005) coloca que “programas de segurança pública pautados em procedimentos acusatórios expandem o campo da ‘prevenção criminal’ para além do espaço da pena”. Quando se fala em segurança pública precisa-se levar em consideração todos os fatores envolvidos nesse tema. Além de buscar formas diferentes de encaminhamentos de questões relacionadas a criminalidade e a reação social desta.

Seria o Estado democratizado, no qual coordenação dos processos políticos se desloca do Estado para a sociedade civil, retirando deste o domínio exclusivo de definições de agenda de prioridades. Democratizado no sentido de dar vida a democracia, abrindo espaços públicos de liberdade onde os temas importantes possam ser discutidos e definidos coletivamente. Ao mesmo tempo, o autor cita que há um “déficit de participação”, onde cidadãos estão fora, não oferecem influência sobre as decisões importantes de suas vidas.

Não é só a possibilidade de ter espaços públicos que garante a participação social, não se tem como forçar o cidadão a usufruir de suas liberdades públicas. Necessita um fortalecimento da autonomia das instituições da sociedade civil por parte do Estado. Assim como, necessita de instituições flexíveis e adaptáveis que dêem poder aos cidadãos. Observa-se que a qualidade das instituições revela a cultura política da sociedade.

Em relação a descentralização de competência, o autor coloca que ela tem sido adotada pelos municípios, principalmente pelos setores que lidam com o fator humano. Isso se deve ao duplo desafio de realizar políticas alinhadas quanto ao seu planejamento e execução, ganhando visibilidade e respeito pela população.

Observa-se que descentralizar decisões propicia uma adequação das ações com as características locais, assim como possibilita a participação direta dos cidadãos no planejamento das políticas públicas.

Segundo o autor:

A proximidade do centro decisório ao ambiente em que se deve atuar pode estimular a comunicação entre Estado e sociedade, ampliando as condições de gestão política da diversidade social, uma das maiores fontes geradoras de conflitos urbanos (DIAS NETO, 2005, p. 55).

O texto aponta ainda que essa proximidade desperta o interesse da sociedade civil para as questões públicas.

Nesse trabalho, Dias Neto diz:

No espaço de vida local as mobilizações políticas se dão em torno de questões pontuais e se estendem para além das fronteiras do partido político, para alcançar os espaços cotidianos da escola, das associações de moradores, do orçamento participativo, dos grupos de segurança comunitária (DIAS NETO, 2005, p. 57).

A pretensão política por possuir maior autonomia da vida comunitária é fundamentada pela ideia de proteger o que está mais intimamente conectado com a vida de uma pessoa.

O autor refere ainda que: “Quanto mais inclusivos os processos decisórios, quanto maior o envolvimento dos cidadãos no planejamento das políticas públicas, maiores as condições de eficácia governamental” (DIAS NETO, 2005, p. 62).

A eficiência de um governo está estreitamente relacionada ao grau de civismo dos cidadãos, ao capital social disponível, que quanto mais usa mais disponível está.

O Estado forte é um estado democratizado, que possui condições de eleger prioridades, afinando políticas solidas socialmente, sua legitimidade e sua comunicação com a população na busca de soluções integradas e articuladas e que atendam as demandas públicas.

A agenda da segurança pública hoje – tanto do ponto de vista acadêmico quanto do ponto de vista político – está centrada na análise e gestão do sistema de justiça criminal no qual se iguala a segurança, com segurança contra o crime somente e política de segurança com política criminal.

Trata-se de uma leitura com enfoque no sistema penal que esquece o caráter interdisciplinar da questão criminal, bem como os conflitos interpessoais demandam, tornando o discurso da segurança pública um legitimador de repressão. Ao invés de interpretar e tratar os conflitos sociais, se opta por penalizá-los, criminalizá-los. E, quando eles são examinados, não se procura as estruturas sociais, mas sim, responsabilizar os autores.

O Direito penal tem sido um instrumento importante para enfrentar os problemas. Porque ele está sendo usado tanto nos últimos anos? Por que não se procura compreender as relações entre os conflitos e os processos sociais envolvidos?

Segundo Dias Neto (2005) os problemas são “policializados” ao invés de politizados; perdem com isso a possibilidade de questionar os processos sociais causantes e estão envolvidos com os riscos.

Mello (2011) considera que a abordagem preventiva do crime se consolida quando se desloca do indivíduo para a análise de fatores sociais que levam à incidência de crimes.

O sistema político se mostra em sintonia com a demanda punitiva da sociedade, eximindo-se da tarefa de enfrentar os problemas. A crescente defasagem

de renda gera a marginalidade econômica e, conseqüentemente, a marginalidade social onde a carência de direitos sociais básicos leva à possibilidade de penalização de problemas criados por essa falta. A escassez de políticas aumenta a repressão.

A intervenção penal passa a ser a forma principal de presença legal do Estado. O direito penal transforma-se no instrumento de segurança do cidadão contra o abuso do poder do Estado e também o instrumento de combate à criminalidade, sendo o Estado de segurança a negação do Estado de Direito.

O conceito europeu “Nova Prevenção” é considerado pelo autor uma política integral de proteção e implantação de direitos. É uma nova forma de lidar com os problemas relacionados ao crime e à insegurança dos cidadãos, mais abrangente do que a utilizada no cenário crime-pena.

Tratam-se de novos recursos na compreensão dos conflitos, um olhar mais amplo dos diversos profissionais, que possibilita o envolvimento de novos atores e instituições capazes de entender sua complexa dinâmica.

Esse modelo associa os incidentes como sintomas de problemas e busca conhecer as condições e os fatores que os originaram. Por exemplo, um problema de natureza criminal, deixa de ser somente de competência da polícia e demanda a participação de outras instituições.

A polícia precisa dividir a responsabilidade com outras organizações, transformando o processo de análise, identificação e solução dos problemas tarefa de todos, e também passa a ter voz na discussão de políticas públicas, sugerindo alterações em determinadas ações.

Segundo Ratton, Alencar e Galvão (2008), a segurança pública ainda não possui o papel de destaque nos debates promovidos pelos movimentos sociais. Existem problemas estruturais e políticos nessa área que dificultam a consolidação de um modelo de gestão que inclua a participação ativa da comunidade. Quando a segurança pública é encarada como exclusivamente um trabalho policial, dificilmente a participação popular é vista como eficiente para a redução do crime e da violência.

Os espaços de participação, como os fóruns e conselhos, desenvolvem debates entre atores com pouco reconhecimento em suas instituições. Um dos primeiros desafios dessa participação social é definir condições de confiança entre os envolvidos na discussão. É prioritária a definição clara do papel de todos os entes federados nesse processo, pois, só depois de definidas as responsabilidades de

cada esfera, se construirão espaços de participação política. A sociedade não diferencia de quem é a responsabilidade da segurança.

Trabalhos acadêmicos apontam para o desenvolvimento de instrumentos locais de administração de conflitos na área de segurança pública. Mello (2007 e 2011) fala a respeito do papel da Guarda Municipal na gestão da segurança pública no município de Niterói, no Rio de Janeiro. Do mesmo modo, a falta de definição das responsabilidades para a construção de confiança na relação entre agentes de segurança pública e população foi abordada por Muniz e Mello (2015) a respeito da autoridade policial entre moradores de favelas e polícias de Unidades de Polícia Pacificadora no Estado do Rio de Janeiro.

Só o fato de os conselhos existirem não é suficiente para garantir a promoção da participação, pois as principais decisões podem continuar acontecendo fora desses espaços. E também o envolvimento dos representantes da comunidade pode ser neutralizado por atores com mais poder na esfera da administração pública. (RATTON; ALENCAR; GALVÃO, 2008).

Entre ações positivas existentes, atualmente é utilizada uma ideia francesa em diversos países. Ela consiste na elaboração de contratos da sociedade que combinam, através de documentos escritos, as metas e a divisão de tarefas entre órgãos governamentais na gestão de problemas de interesse comum. Isso facilita o controle público sobre os resultados obtidos.

A abertura do Estado para que os cidadãos possam participar de forma direta no planejamento da segurança urbana é um dos pilares da nova prevenção. Isso torna a sociedade mais apta a dar dimensão política aos conflitos.

Os autores encerram o diálogo entre o Direito e as demais ciências humanas comentando que a segurança dos cidadãos é a razão de ser da existência do Estado. A política de prevenção integrada caracteriza-se pela diversificação das respostas sociais e governamentais aos problemas do crime e da insegurança, incrementando a capacidade de processar politicamente os conflitos.

3.2 A CONSTITUIÇÃO E A SEGURANÇA PÚBLICA

Estudando os princípios democráticos trazidos pela Constituição de 1988, percebe-se uma distância grande entre esses e as práticas institucionais das

polícias, do Ministério Público e do Judiciário. Isso atrasou o avanço no olhar para uma gestão mais integrada por todos no que tange a política de segurança pública. A Constituição significou uma mudança fundamental em relação aos mecanismos de controle social e do crime.

Lima (2014) informa que a constituição de 1988 traz um capítulo específico sobre segurança pública, definindo as instituições públicas encarregadas por prover segurança pública. Ela não define o que é segurança pública, só diz quais organizações pertencem a esse campo. A constituição introduziu os municípios na formulação e execução de políticas de prevenção e combate à violência. Segurança pública é ainda um conceito sobre cujo significado não há consenso e as instituições não estão informadas por ele.

Segundo esse autor, desde o final de 1990 tem-se tentado disseminar o conceito de segurança cidadã, justamente para provocar mudanças nas estruturas das polícias. A categoria cidadã introduz novas práticas pautadas pela transparência e controle da sociedade em relação ao Estado.

Um dos principais desafios do campo da segurança pública é legitimar a mudança de determinadas práticas violentas, ilegais e arbitrárias. Além de mudanças na gestão e prestação de contas para a população, as mudanças devem ocorrer tanto no aumento da transparência das estatísticas, quanto no desempenho da atividade policial, mais próximo da comunidade.

No ano de 1997 foi criada a SENASP (Secretaria Nacional de Segurança Pública) que fomentou a entrada e o fortalecimento dos municípios como atores importantes na segurança pública. A questão é como segurança pública pode ser sinônimo de práticas democráticas de controle social e como elas vão moldar comportamentos. A institucionalização de determinadas práticas diz muito mais respeito à exigência de responder de acordo com crenças e valores definidos do que tais organizações deveriam fazer.

Existem muitos casos de organizações policiais moldadas a partir das forças armadas. Muitas adotaram o modelo militar devido às circunstâncias políticas do momento de sua criação (LIMA, 2014).

Algumas polícias buscam aumentar o envolvimento da comunidade na discussão dos temas de segurança pública. Depois da década de 1980, algumas polícias passam a implantar unidades de policiamento comunitário. A necessidade

de profissionalização das organizações de segurança pública, principalmente das polícias, tem redefinido o campo da segurança pública.

Universidades e centros de treinamento são importantes fontes de desenvolvimento profissional, além da criação de escolas e academias de polícia que estão reconfigurando o campo da segurança pública. Isso implica a ideia de desenvolvimento de saberes específicos. A bibliografia “Polícia e sociedade”, que é uma coletânea de livros publicada pela EDUSP, foi um divisor de águas na formação policial.

No Brasil, a criação de secretarias municipais que coordenam ações de segurança pública, implicou profundas transformações no campo. A entrada de novos atores tem reconfigurado o campo da segurança pública, criando novos conflitos e formas de ação. A discussão sobre a formação de uma nova agenda democrática das políticas de segurança pública, passa pela reflexão sobre as práticas institucionais das organizações policiais e na ampliação da participação social.

Luciane Patrício (2011), tratando da participação social no campo da segurança pública, busca um sentido à ideia de democracia e cidadania no Brasil. Sentido que permeie a capacidade, citada pelo autor Dias Neto (2005), de interpretação desses conflitos.

Para isso é necessária a construção de espaços participativos, previstos na Carta Magna de 1988. Ela prevê o direito da sociedade de articular com órgãos do governo a formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas, colocando em pauta a participação popular na gestão e no controle da administração pública.

Falar em participação social nas políticas públicas no Brasil, implica falar em cidadania e na forma como esta é constituída e construída e como os cidadãos a vivenciam. Sem a participação social é impossível transformara democracia política em democracia social.

Marshall (1967), ao estudar o modelo inglês de Democracia, afirma que cidadania é um status concedido a todos aqueles que são membros de uma comunidade com direitos e obrigações iguais. Mas no Brasil, segundo Carvalho (2001), os direitos dos cidadãos não foram fruto de conquista, e sim em forma de troca para compensar a naturalizada desigualdade jurídica na nossa sociedade. (Mendes, 2005). Esse processo, protagonizado pelo Estado, comprometeu o modo

pelo qual os cidadãos se relacionam com o Estado, segundo José Murilo de Carvalho (2001).

3.3 CONSELHOS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA E O SEU PAPEL NA GESTÃO DA SEGURANÇA

Durante o processo constituinte foram criados conselhos de políticas com participação da sociedade civil e do Estado, definidos como espaços de interface entre o Estado e a Sociedade, onde o poder é partilhado e todos assumem a tarefa de implementar o interesse público (CARVALHO, 2001).

Esse foi um passo importante para a democratização, constituindo uma forma inovadora na formação de sujeitos democráticos no que tange a políticas públicas.

No entanto, na carta constitucional, o direito à formação de conselhos ou instâncias participativas na área da segurança não foi mencionado. Sendo a segurança um dever do Estado. Além disso, faz pouco tempo que se pensa em segurança pública articulada com a sociedade no Brasil, sendo no final da década de oitenta criados os primeiros conselhos comunitários de segurança pública induzidos pelo Estado.

O governo federal, em 2003, ampliou e valorizou a participação dos conselhos e das conferências na elaboração, formulação e gestão de políticas públicas. Concretizou-se, também, uma Política Nacional de Participação Social que estabeleceu o papel do Estado como promotor e garantidor do direito humano a participação.

Nas cidades de Londrina, Maringá e em São Paulo, essa experiência foi intensificada a partir de 2003 quando, os municípios que criassem Conselhos de segurança pública nessa época, poderiam receber recursos do Governo Federal, através do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Isso pode ter gerado um efeito negativo, pois muitos conselhos foram criados apenas visando os recursos, mas na prática não funcionaram.

Muitos autores desenvolveram estudos sobre esses conselhos, suas estruturas, seu funcionamento, relatando que esses conselhos funcionam como fóruns públicos para captar demandas e negociar interesses de diversos grupos.

Além de estudos de observação e análise sobre como a participação se manifesta nestes espaços, constituindo sujeitos democráticos na área das políticas públicas.

A literatura sobre os conselhos municipais no Brasil refere-se a pontos como a participação, a efetividade e a institucionalização. Estuda-se o papel realmente efetivo e estimulador da participação social dos conselhos. Um dos pontos importantes que nos remete à uma reflexão é a representação organizacional, visto que ela não estimula a efetiva participação do cidadão individual.

Lyra (2008) afirma que não existem estudos sobre o caráter e o papel da sociedade civil e do Estado nos conselhos de políticas públicas:

Sabemos ser condição "*sinequa non*" para o aprofundamento da democracia no Brasil a existência e a expansão da participação popular na gestão pública. Todavia, entendemos que a melhor forma de resgatar as potencialidades de um instrumento participativo é compreender a sua natureza jurídica e política, e, conseqüentemente, seu alcance e seus limites, evitando toda postura voluntarista (LYRA, 2008, p. 42).

A melhor forma de valorizar o papel dos institutos da democracia participativa é recusar uma visão unívoca do papel da sociedade nos conselhos de políticas públicas e assim, melhor contribuir para a compreensão da diversidade e das especificidades desses institutos, procurando entender a natureza de cada um deles de tal forma que a práxis dos militantes da cidadania seja profícua, gratificante e politicamente transformadora (LYRA, 2008, p. 43).

Segundo Cohn (2011) esses conselhos são instâncias de poder criados por iniciativa do Estado e sua composição deve ser integrada por representantes do poder público e da sociedade. Trata-se de um espaço público e plural de formulação e fiscalização de políticas públicas para áreas específicas, materializando os princípios de democracia representativa e participativa.

Os conselhos de segurança surgem como uma nova política participativa cujo papel é proporcionar uma melhor compreensão da comunidade acerca dos desafios vinculados à segurança pública, ficando claro para a população a função de cada instituição na busca de soluções. No entanto, na finalidade e nos objetivos dos conselhos de segurança constam instâncias de caráter consultivo, diferente de todos outros conselhos de direitos, que são consultivos e deliberativos.

Miranda (2007) coloca que os conselhos são apresentados como ferramentas que possibilitam a transformação social, voltada para a democratização das relações de poder. A autora se apropria da leitura de Habermas quando aponta que os

conselhos exemplificariam a esfera pública como uma rede de comunicação de conteúdo, tomados de posições e opiniões.

O condicionamento de liberação de verbas para quem implantar conselho comunitário de segurança em 2003, compromete a perspectiva de reinvenção democrática, pois essa obrigatoriedade pode ser interpretada como uma formalidade burocrática, diz a autora. Os Conselhos funcionam como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos.

O objetivo dos conselhos é servir de espaço de apresentação de demandas da comunidade junto às elites políticas locais. A principal característica do Conselho é o poder de mobilização e pressão sem caráter deliberativo (MIRANDA, 2007).

A discussão sobre a função deliberativa dos Conselhos deve levar em consideração o baixíssimo grau de participação social e representatividade dos movimentos sociais, as concepções oportunistas, a não capacitação dos conselheiros, a publicidade e a fiscalização das ações dos Conselhos.

As reuniões de um Conselho devem ser abertas à comunidade, mesmo que não tenha direito a voto. Cada Conselho deve elaborar seu regimento interno que, depois de aprovado, deve ser submetido ao Poder Executivo para aprovação.

A falta de pesquisas sobre os Conselhos, não permite verificar qual tem sido sua capacidade de redução das desigualdades políticas, se de fato tem avançado para a democracia. Por outro lado, as pesquisas sobre a participação da sociedade civil brasileira em outros espaços públicos têm demonstrado que o processo de construção democrática não é linear, e sim contraditório, setorial e fragmentado. Reconhecer essas limitações é uma das condições necessárias para a eficácia do Conselho.

Voltando à experiência de Porto Alegre, há uma enorme dificuldade em se perceber este espaço (Conselho) como um local de demandas por serviços ou de reivindicações de direitos. Uma pequena minoria compreende plenamente o significado do Conselho, mas se vê amarrada sem saber como implementá-lo, face aos diversos obstáculos.

Não se discute a responsabilidade das instituições, mas a culpa, a intencionalidade da não atuação dos funcionários. Reconhecer que as relações que se estabelecem entre diferentes grupos participantes dos Conselhos, são sempre tensas, é fundamental para a construção da democracia.

Os conflitos na área de segurança são de diversas ordens e a explicitação deles é necessária para que não prevaleçam soluções simplistas e genéricas. Os Conselhos de Segurança não resolverão todos os problemas, mas pensá-los como um espaço que pode ajudar a reduzir a vulnerabilidade dos grupos que dele participam, aumenta a sua capilaridade social. Sem isso serão levados ao isolamento e à debilidade.

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, garantindo direitos na formulação e gestão das políticas públicas.

A maioria dos Conselhos tem de enfrentar resistências do aparato governamental, para instalar-se e obter o reconhecimento como espaço institucional legítimo, e resistências da sociedade civil, que não compreende o significado do que é ser cidadão. É de suma importância a tarefa de discutir como os Conselhos podem funcionar como mecanismos de articulação entre os agentes públicos e a sociedade no planejamento e gestão das políticas que assim, poderão ser chamadas de políticas públicas de segurança (MIRANDA, 2007).

O significado atribuído à participação nos Conselhos Comunitários de Segurança é construído a partir de relações políticas entre agentes do Estado e cidadãos, pontes entre a população e o governo. Isso na verdade pode gerar múltiplos sentidos a essa participação, criando espaços de interface entre o Estado e a sociedade. É no próprio exercício do participar que se constrói um sentido próprio para a participação.

Identifica-se a necessidade de construção de uma nova política de segurança, abrindo espaço para que o Estado instaure e atue no fenômeno social. Lidar e vencer a violência no Brasil hoje exige novas formas de relacionamento, de diálogo, de reconhecimento. É prioritária a necessidade de formulação de políticas públicas de segurança que ampliem o debate acerca da realidade social.

Em geral, os Conselhos são considerados espaços legítimos de participação, órgãos de mediação entre o povo e o Estado, canais importantes de participação coletiva com uma cultura política de inclusão. Junto com o Conselho, precisa existir uma proposta política para a sua consolidação, um projeto que valide a política do Conselho, prevendo recursos e comprometimento político. Mas em alguns

momentos podem proporcionar um estímulo ao assistencialismo por parte de algumas instituições (PAES, 2010).

Luchmann (2008) coloca que a participação da sociedade civil não garante, por si só, a reversão de uma lógica de poder no aprofundamento da democracia. É importante qualificar essa participação.

A efetivação dos princípios democráticos depende de um conjunto de procedimentos institucionalizados, que possibilitem a participação dos segmentos sociais. O poder deve organizar-se democraticamente pelas instituições que mediam a relação entre os interesses privados dos indivíduos e as relações que levem a construção do interesse público.

A democratização do conhecimento e a capacitação dos conselheiros são bastante precárias, segundo alguns estudos. Além da desorientação dos conselheiros quanto ao seu papel nesse espaço.

Localizados dentro da estrutura político-administrativa estatal, os Conselhos acham-se geralmente subordinados a coordenação do secretário da pasta, apresentando um alto grau de dependência da máquina pública, seja no que se refere aos recursos materiais e humanos necessários para o desenvolvimento das atividades, seja no que diz respeito a chamada de reuniões, ao estabelecimento das pautas e recursos de maneira geral (LUCHMANN, 2008, p. 58).

Segundo Streck e Adams (2006) a participação social auxilia na formação da cidadania e pode ser desenvolvida de diversas formas. Uma delas é a formação de Conselhos que, por serem instituídos e mantidos pelo governo, são considerados órgãos de controle social de natureza híbrida.

Avritzer (2006), em seu texto, afirma que os Conselhos são órgãos consultivos que proporcionam a participação, gerando o aprendizado e disseminando a cultura de participação política na sociedade civil. Entretanto, Tatagiba (2002) afirma que em certos casos, essas formas de instituições não cumprem adequadamente suas funções de fiscalização e controle social. Isso ocorre devido à influência dos representantes do governo e também, pela dependência financeira.

A ideia da criação de Conselhos Comunitários e de Conselhos Municipais, segundo Sento-Sé (2005), é conceder maior responsabilidade aos poderes locais na gestão e implementação de políticas públicas de caráter social. Caberia aos

conselhos estabelecer uma aproximação entre as polícias estaduais e representantes da comunidade.

Esse autor considera o Conselho como uma ferramenta para a democratização das decisões políticas. Trata-se de um recurso de aperfeiçoamento da participação da sociedade civil a aproximação desta com as instituições do estado. Refere ainda o conselho como um recurso estratégico para alçar a segurança a novos patamares que uma ordem efetivamente democrática exige.

Essa é uma ideia em processo de construção e trata-se de um espaço que está sendo conquistado e por isso está sujeito a críticas e ajustes. Espaço esse para discutir, propor, avaliar ações para a redução da violência.

No campo da segurança pública, dificuldades específicas tornam mais complicada a implementação e a manutenção desses conselhos.

As dificuldades de relacionamento entre os diversos atores que deveriam cooperar na implantação e consolidação do conselho surgem muito frequentemente nos depoimentos.

A criação dos Conselhos Comunitários de Segurança seria mais um passo para a integração do poder público com as comunidades. A rejeição a um papel mais ativo do município na política de segurança se confunde com a percepção da vocação corrupta por parte dos políticos locais e do despreparo das guardas municipais para lidar com o trabalho de polícia. É possível pensar um papel relevante para as guardas sem que elas necessariamente se transformem em mais uma força policial.

O problema de segurança pública não é um problema exclusivamente criminal, ele envolve uma série de outras questões: a questão social, educação, de saneamento básico, o exercício da cidadania, responsabilidade da comunidade.

A perspectiva de prevenção é assumida quase consensualmente pelos conselheiros. O conselho pode sinalizar para o poder público as demandas e privações das comunidades mais vulneráveis que podem concorrer para a redução da violência.

A abordagem da segurança pública implica medidas de inclusão social. As propostas do conselho para o município abordam questões que exigem um esforço integrado de vários órgãos do governo e entidades da sociedade civil, o que não é nada fácil.

As próprias autoridades do estado não têm bem definidas o que e como devem ser os conselhos comunitários de segurança pública.

Segundo Bonumá e Guimarães (2007) um elemento estruturante de uma política alternativa de segurança é a participação social. Trata-se de uma compreensão ampliada da ideia de prevenção com políticas sociais, urbanas e comunitárias voltadas para a harmonia e fortalecimento da coletividade.

O principal limite da participação social em uma política de segurança é o grau de descomprometimento e falta de envolvimento do poder público em cumprir a sua parcela de responsabilidade na estruturação e no funcionamento desses mecanismos, como os conselhos municipais de segurança. Por isso o discurso da participação popular nesses espaços, desenhando políticas públicas, ajuda a questionar esse padrão centralizador, autoritário e excludente.

As reuniões dos conselhos são especiais porque nelas são expressos e legitimados os representantes e as crenças de uma comunidade. Entretanto, algumas implementações são ameaçadas porque o conselho pode ser considerado acessório e com distorções próprias da nossa sociedade hierarquizada.

Falta um marco regulatório adequado e o monopólio da participação nos colegiados por lideranças locais (um mesmo representante participando de vários conselhos).

Essa proposta de focar, de interpretar o conflito, o crime, buscando uma compreensão das causas, tenta tirar o contexto brasileiro dessa cultura repressiva, penalizante na qual nossa sociedade encontra-se.

Trata-se de uma amplitude no olhar, causando um pouco mais de trabalho nessa análise, mas visando soluções e respostas mais definitivas para os problemas sociais.

Quando membros de uma comunidade são questionados sobre o conceito de segurança, percebe-se claramente diferentes percepções em relação a isso. O que segurança significa para uma pessoa, nem sempre tem o mesmo significado para outra. Segurança pode significar possuir escolas para todos, dentro de uma área vulnerável, por exemplo. Vai muito além do crime, do homicídio.

A aproximação da gestão pública municipal à comunidade e o exitoso envolvimento dos jovens em atividades esportivas, culturais e de lazer é compreendido por este como segurança.

Uma cidade com experiência de participação política e de construção da cidadania, não se depara apenas com riscos, mas também com oportunidades.

A partir da pesquisa empírica, pode-se perceber que há uma percepção de que a violência, muitas vezes, é a omissão do Estado em não garantir serviços como, saúde, lazer. Violência é não “ter”, e a possibilidade de participar de espaços de escuta e de construção dessa segurança (no amplo sentido da palavra) é o que está sendo estudado nesse trabalho.

Esses dados vão de encontro com uma sociedade que não se ocupa do tema da segurança, pelo contrário, se afasta da possibilidade de pensar junto estratégias de enfrentamento à violência. Distanciando-se da participação social.

Para romper com esse isolamento é necessário ocupar coletivamente espaços públicos, estruturando uma política alternativa de segurança.

A participação social passa por uma articulação de ações preventivas integradas, ampliando a compreensão de prevenção. E também agregando essa prevenção com as ações repressivas da justiça e da polícia que dialoguem e tenham a capacidade de responder ao contexto de violência no qual estão inseridos.

O reconhecimento da importância da participação das associações civis no processo de planejamento urbano foi uma das heranças da Constituição de 1988. Isso levou a mudanças institucionais importantes em nível local.

O acesso da população a instituições, que mesmo de caráter consultivo, reduz a corrupção, faz com que a implementação de decisões seja discutida. A integração do Brasil à onda democrática foi lenta, contraditória e envolveu movimentos em diversas direções. Essa onda deve estar conectada às práticas daqueles que tem algo a ganhar com a expansão da democracia.

As formas institucionais da democracia não são fixas, pois as soluções para questões centrais mudam conforme os diferentes cenários políticos.

A participação social alavanca a construção de um tipo diferente de Estado, onde ocorra e se desenvolva, outra forma de relação entre governantes e governados. Desde sua transição para a democracia, o Brasil passou a apresentar tentativas de democracia participativa.

A qualidade da democracia muitas vezes é medida pelo nível de participação política, e a legitimidade dos governos, pela capacidade de satisfazer as demandas populares. Quando essas demandas resultam em políticas públicas, pode-se dizer que a participação social está sendo realizada efetivamente.

Dussel (2007) enfatiza que a participação do povo na formação, execução e controle da gestão pública é o meio necessário para obter o protagonismo que garanta seu completo desenvolvimento, tanto individual como coletivo.

Na participação cidadã é o povo quem tem a soberania e pode exercê-la e o sistema político que conta com essa ampla participação, aumenta sua legitimidade.

Todo exercício do poder de toda instituição ou de toda função política, tem como primeira e última referência, o poder da comunidade política ou do povo. O ser humano é originalmente comunitário. Segundo o autor, a comunidade, como comunidade comunicativa, linguística, é aquela em que seus membros podem dar-se razões, uns aos outros, para chegar a acordos.

Quanto mais participação os membros têm, mais se cumprem as reivindicações particulares e comuns, transformando o poder da comunidade, o poder do povo, em uma muralha que protege e em um motor que produz e inova (DUSSEL, 2007).

Segundo Sento-Sé (2006), a política de segurança pública, para ter êxito e promover uma transformação positiva da realidade, deve ser compatível com um modelo político democrático. A política pautada na prevenção da criminalidade violenta, articulada a políticas sociais abrangentes, que focalizam comunidades e cidadãos com maior carência delas, seria a chave do processo. A violência, em diversas formas, foi variável fundamental na constituição da sociedade brasileira.

Soares (2006) aponta que a nova agenda municipal deve incorporar a segurança pública e eleger a Guarda municipal como um ator indispensável nessa nova dinâmica, passando a ser a gestora e operadora da segurança pública na esfera municipal, com suas atividades bem definidas. O autor atenta para a elaboração de um amplo diagnóstico a partir de dados confiáveis sobre as especificidades de cada município.

As Guardas Municipais atuando em conjunto com os conselhos de segurança poderiam contribuir no combate à criminalidade e à violência urbana. O problema da segurança pública é de difícil solução porque a comunidade não sabe a quem recorrer e tem medo de se dirigir aos órgãos responsáveis e sofrerem algum tipo de represália.

No Brasil é pequena a experiência acumulada de formulação de políticas públicas de segurança, na esfera municipal. As prefeituras estruturam suas

máquinas administrativas espelhando a divisão do trabalho que organiza o mundo social.

No entanto, não depende somente da criação ou fortalecimento de Guardas Municipais. Mello (2007 e 2011), em análise sobre os conflitos de rua entre guardas municipais e camelôs no município de Niterói, no Rio de Janeiro, demonstra que não basta descentralizar a gestão e a execução de políticas públicas de Segurança Pública, para garantir democratização. É preciso considerar os aspectos conflituosos, as redes de relações entre os atores sociais e instituições envolvidas em diversas parcerias, bem como as dimensões da reciprocidade entre os mesmos. Do mesmo modo, a autora acrescenta que a formação dos guardas municipais é fortemente marcada por um habitus militar, e aponta que esta deve estar voltada para a eliminação de uma “cultura de guerra” e da imagem de que tem um inimigo a combater.

Segundo Gohn (1998), os Conselhos representam órgãos de mediação entre o povo e o Estado e constituem uma das principais e inovadoras formas de constituição de sujeitos democráticos na área das políticas públicas. São espaços de interface entre o Estado e a sociedade, pontes entre a população e o governo, assumindo a co-gestão das políticas públicas.

4 A CONSTRUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA DE PORTO ALEGRE

O processo participativo em Porto Alegre iniciou no período de 1989-2004 quando se desenvolveu um processo de participação social a partir da discussão no Orçamento Participativo. Foram 32 Conselhos Municipais Setoriais, Conferências Municipais Temáticas e Congressos da Cidade. Esse processo rompeu com a lógica da relação do Estado com a população no Brasil caracterizada pelo afastamento e autoritarismo. Além disso, esse processo participativo formou uma geração de lideranças comunitárias e sociais, produzindo novas relações que mudaram a vida da cidade e dos cidadãos.

Com isso a partir de 2001 o tema da segurança em Porto Alegre passou a ser incorporado como uma política a ser desenvolvida também como responsabilidade do município. Em 2003 foi elaborado o Plano Municipal de Segurança Urbana e a formulação e estruturação de um Sistema Municipal de Proteção Social, constituído do Conselho Municipal e sua rede. Criado, então, esse Conselho, os Fóruns Regionais e os Conselhos Comunitários por Lei Municipal em janeiro de 2003 (Lei 487, 14 Jan 03).

Atualmente no Conselho Municipal de Justiça e Segurança de Porto Alegre temos uma participação de baixa qualidade pelos órgãos públicos. Ocorrem ausências frequentes e significativas, com algumas instituições há meses não comparecendo. Os que comparecem apresentam, muitas vezes, uma participação meramente formal. Observa-se também muitas dificuldades na participação comunitária quanto ao esforço para garantir a consolidação do COMJUS e sua rede.

A discussão pública relativa à municipalização e à participação social de todas as pessoas deveria ser estimulada entre as populações mais afetadas pela pobreza e pela violência que habitam a periferia da cidade de Porto Alegre.

Entre as possibilidades que teria o Estado e o país de avançar nessa direção, seria a melhoria das condições de vida das populações excluídas e marginalizadas. Somente dessa forma, a violência e a criminalidade poderiam começar a diminuir a sua intensidade. O mesmo poder-se-ia dizer da realidade dos municípios, em geral esquecidos pelas políticas públicas e abandonados pelos governos estaduais e

municipais, que não lhes oferecem uma melhoria de suas condições de existência. Segundo o coordenador do COMJUS:

Critico a falta de comprometimento do governo com as pautas do Conselho, fica muito difícil mobilizar os participantes sem respaldo e respostas para diversos questionamentos e demandas que precisam ser encaminhadas. Olhem o que o representante da EPTC nos disse: para fazer qualquer ação de fiscalização dependemos do Estado, porque não temos poder de polícia, precisa da Brigada junto. (08/09/2015 Reunião do COMJUS).

Apesar da ampla discussão acadêmica no campo político sobre o papel do município na segurança pública, encontramos alguns dilemas, tais como a definição de seus papéis. Precisa-se de um sistema político íntegro que propicie isso. Os pesquisadores universitários vêm dando suas contribuições para a compreensão da complexa realidade que envolve o dia a dia dos moradores das vilas, da polícia e dos eventos de violência. Entretanto seus estudos não chegam a impactar essa realidade, uma vez que não há mecanismos de comunicação entre a universidade e as populações de periferia. O coordenador do COMJUS coloca:

A participação é decorrência da compreensão desse espaço, é para ser a referência da mobilização social, da discussão. É um espaço da referência de discussão e aí fortalece o espaço, todos constroem o fortalecimento daquele espaço, todos têm essa responsabilidade. A compreensão é gradual e claro que as respostas vão se dar com a maior participação de todos os entes públicos. A Brigada, por exemplo, se consolidar a sua participação, está puxando a participação dos demais e assim sucessivamente. O senhor comandante é também responsável por tornar esse espaço fortalecido. Estou buscando uma agenda com o secretário de segurança do estado para adesão dessa secretaria nesse conselho, que até então não tem se feito presente (09/06/2016 Reunião do COMJUS).

É importante conhecer a realidade local, como um diagnóstico da realidade criminal. A criação de conselhos comunitários com a participação direta dos cidadãos e lideranças comunitárias, alimenta, novas práticas de gestão da conflitualidade social.

A criação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana (SDHSU) de Porto Alegre começou a ser constituída em 2001, com o programa de segurança pública municipal implementado com a consultoria de Luiz Eduardo Soares. Em 27 de dezembro de 2002 foi aprovada na Câmara de Vereadores o Projeto de Lei do Executivo (PLE) nº 38/02, que criou a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana (SDHSU) de Porto Alegre (Lei nº 9056/02).

No início do ano de 2013 ocorreu a divisão em setores de segurança e direitos humanos no Executivo do município de Porto Alegre. Com a divisão da estrutura da segurança municipal surgiram duas novas secretarias, permitindo que os assuntos ligados à defesa de direitos e da segurança do cidadão fossem tratados em instâncias especializadas com mais foco e mais efetividade nas ações e resultados que se fazem necessários. O texto aprovado pelo plenário da Câmara Municipal alterou a lei 9.056/2002 de Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Urbana para a nova nº 11.399/2012, que instituiu a Secretaria Municipal de Segurança, cabendo a ela a definição, a articulação e a operação de políticas de segurança pública no âmbito do Município de Porto Alegre. Passou a competir à Secretaria Municipal de Segurança planejar, coordenar e controlar as políticas de segurança comunitária e de prevenção à violência, promovendo canais de participação com a sociedade, como o Conselho Municipal de Justiça e os fóruns Regionais visando a constituição de uma segurança pública de caráter comunitário.

O Conselho Municipal e os Fóruns Regionais de Justiça e Segurança foram criados, por lei municipal, em 2003, como espaços de articulação, elaboração de diagnósticos e busca de soluções no enfrentamento e prevenção da violência. Constituíam-se em instância de controle social da política de segurança pública no âmbito do Município de Porto Alegre.

Em Porto Alegre o Conselho Municipal de Justiça e Segurança (COMJUS) foi instituído pela Lei Complementar número 487, de 14 de janeiro de 2003, regulamentado pelo Decreto número 14.487, de 4 de março de 2004, tendo seu regimento interno aprovado pelo Decreto número 14.706 de 9 de novembro de 2004. As referidas legislações criaram, regulamentaram e disciplinaram não apenas o COMJUS de Porto Alegre, como também os Fóruns Regionais de Justiça e Segurança e os Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança.

O COMJUS foi criado na efervescência da consolidação democrática, quando associava-se descentralização com democracia. Todos os Estados tiveram a experiência de dar protagonismo aos municípios. Inicialmente, houve a crença na relação entre descentralização da segurança pública= democratização de um lado. Posteriormente, o governo federal passou a ter o papel de indutor das políticas municipais posto que, além das Guardas Municipais, a criação de Conselhos tornava o município elegível para captar recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública.

Compete ao Conselho sistematizar e encaminhar as demandas da população aos órgãos que compõem o sistema de proteção social e, de Segurança Pública do Estado, através da Secretaria de Justiça e Segurança do Estado do Rio Grande do Sul, da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana (SMDHSU) e do Conselho Estadual de Justiça e Segurança. Também, ocorria o encaminhamento ao Município das demandas relacionadas às políticas públicas de justiça e segurança.

Dentre as competências do COMJUS estão: estimular a cooperação e o trabalho integrado dos organismos policiais, judiciais, sociais e comunitários no desenvolvimento das atividades de segurança pública do município; representar um espaço permanente de debate entre os órgãos públicos e a comunidade; diagnosticar e avaliar as ações referentes à segurança pública no município; estabelecer canais permanentes de comunicação com os órgãos públicos para demandar serviços e providências; sistematizar e encaminhar as demandas da população junto aos órgãos que compõem o sistema de proteção social e de segurança pública; identificar as causas e consequências da violência urbana, com vistas a contribuir na formulação da política municipal de segurança pública; cumprir e fazer cumprir o Regimento Interno; prestar contas de suas atividades, anualmente, à comunidade porto-alegrense; organizar e convocar a Conferência Municipal de Segurança Urbana, a cada dois anos, em conjunto com a Prefeitura de Porto Alegre; promover a integração com os demais Conselhos municipais; designar o representante para os fóruns Regionais de Justiça e Segurança e estimular a mobilização e a organização comunitárias, em particular, apoiando a criação dos Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança. Em entrevista durante a pesquisa de campo, o coordenador do COMJUS disse:

As polícias precisam se desarmar, entre aspas, no sentido de socializar, não as suas estratégias específicas naquilo que diz respeito a sua ação, mas poder conversar sobre as dinâmicas estabelecidas e construir com as comunidades as possibilidades de superação das dinâmicas de violência que estão colocadas. E conseguindo se aproximar das comunidades, se consegue fazer uma leitura mais de prevenção, do que de repressão. Se conseguir estabelecer essa dinâmica e conseguir avançar em comportamento da polícia com este perfil, a probabilidade de aproximação, de incidir na prevenção, ela se amplia e se ampliando, bom, é uma das possibilidades que temos de redução das violências, sem que haja recrudescimento da repressão (4/11/2015 Entrevista com o coordenador do COMJUS).

4.1 COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL DE JUSTIÇA E SEGURANÇA DE PORTO ALEGRE

O COMJUS é composto, formalmente, por conselheiros com mandato de dois anos, sendo eles: um representante da comunidade de cada Fórum Regional de Justiça e Segurança (são ao todo 16 Regionais tais quais as Regiões do Orçamento Participativo); um representante de cada órgão público que integra os fóruns Regionais de Justiça e Segurança (Guarda Municipal e Coordenação de Segurança Urbana da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana- SDHSU, Empresa Pública de Transporte e Circulação – EPTC, Fundação de Assistência Social e Cidadania- FASC, Fundação de Assistência Socioeducativa- FASE, Brigada Militar, Corpo de Bombeiros, Polícia Civil, Ministério Público Estadual- Sub-procuradoria para Assuntos Institucionais, Conselho Tutelar, Poder Judiciário); um representante do Instituto Geral de Perícias (IGP); um representante da Superintendência de Serviços Penitenciários (SUSEPE); um representante da Defensoria Pública, um representante da Câmara de Vereadores, um representante da União das Associações de moradores de Porto Alegre (UAMPA); um representante da Ordem dos Advogados do Rio Grande do Sul (OAB/RS); um representante da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); um representante da Polícia Federal; um representante da Associação Rio-Grandense de Imprensa (ARI); um representante da Secretaria Municipal da Educação (SMED); um representante da Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul (SEC/RS); um representante do Grupo de Diálogo Inter-religioso e um representante da Secretaria Estadual de Justiça e Segurança do Estado do Rio Grande do Sul (SJS).

A importância e o significado de todas essas instituições participarem do Conselho estão no fato de propiciar a criação de parcerias entre a comunidade e as autoridades na definição de prioridades na política de segurança pública do município de Porto Alegre. Um espaço construído coletivamente onde todos possam se reunir e pensar estratégias de enfrentamento dos problemas, estreitando as relações tão necessárias para a gestão dessa política. Em entrevista durante o decorrer da pesquisa, o coordenador do COMJUS coloca:

O município tem a condição de prevenção a violência, então as políticas executadas pelo município precisam estar voltadas para essas dinâmicas que são colocadas na cidade. Os programas precisam dialogar com aquilo que é a necessidade real da cidadania. As políticas públicas do município precisam estarem afinadas no sentido de incidirem nos espaços, nas relações e nas dinâmicas para poder colocar essas atividades a serviço da comunidade (04/1102015 Entrevista com o coordenador do COMJUS).

Uma das funções, talvez a mais importante perspectiva do Conselho, é a organização da comunidade na busca da tentativa de resolução para problemas e satisfação de suas necessidades.

Conforme um dos líderes comunitários:

Eu tento construir a rede, participo de outros espaços também, como o da saúde, da escola, porquê para mim tudo está junto. Um precisa do outro, ninguém faz nada sozinho, cada um fazendo sua parte a rede tem que se articular. Eu comecei aos poucos, desde que cheguei do interior comecei a me envolver com a comunidade, com as carências e descobri minha veia política. Trouxe da minha origem esse jeito de gostar muito de ajudar os outros. Eu critico o governo, mas sou daqueles que pega a enxada junto para trabalhar, vou atrás (18/11/2015 Entrevista com um líder comunitário).

As reuniões do COMJUS são públicas e abertas à comunidade que tem garantido o direito a voz; a indicação de novos membros ocorre por adesão voluntária no segundo semestre dos anos ímpares e a posse no primeiro trimestre dos anos pares.

Essas reuniões ordinárias devem ocorrer, no mínimo, uma vez por mês e constituem o órgão máximo de deliberação do COMJUS, o qual, deve operar como uma instância pública não-estatal de caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador das políticas públicas de segurança e de justiça realizadas no âmbito do município de Porto Alegre, visando alternativas para aperfeiçoar a segurança e a prevenção a violência urbana. Também representa, segundo o coordenador do Conselho, atualmente, o espaço mais democrático existente na cidade, que tem seu foco o trabalho preventivo e comunitário.

As reuniões devem ser realizadas em local de fácil acesso, previamente determinado, com ampla divulgação e fora do horário comercial. Atualmente, essas reuniões acontecem à noite, em sala cedida pela Secretaria Municipal de Administração (SMA) de Porto Alegre na Av. Siqueira Campos, 1300, 14ª andar-Centro.

Em março de 2004 foi instalado o Conselho Municipal e sua rede com os 16 Fóruns regionais com a finalidade básica de estimular a articulação, representar espaço permanente de debate, garantir a participação comunitária e servir de canal de comunicação. São 16 regiões: Humaitá, Noroeste, Leste, Lomba do Pinheiro, Norte, Navegantes/Ilhas, Centro, Eixo Baltazar, Sul, Extremo Sul, Nordeste, Parthenon, Restinga, Glória, Cruzeiro, Cristal. Esses fóruns Regionais de Justiça e Segurança foram criados em cada uma das dezesseis regiões do Orçamento Participativo e devem auxiliar na articulação dos conselhos comunitários de justiça e segurança dos bairros e vilas. Eles são entidades criadas nas localidades com o objetivo de formalizar a participação direta dos cidadãos nas questões que envolvem a segurança social e os serviços de segurança pública prestados a comunidade em que residem. Os conselhos comunitários são espaços de articulação dos órgãos públicos e comunitários na análise da temática da violência e da segurança pública.

O líder comunitário entrevistado coloca: “Um dos ganhos que minha comunidade teve através do COMJUS foi a inclusão de quatro jovens no esporte, na escolinha do Grêmio, já ganhamos o ano nessa busca” (18/11/2015).

A composição do Conselho tem um representante comunitário de cada Fórum regional (BONUMIÁ; GUIMARÃES, 2007). Diferentemente do que ocorre em outros estados, em Porto Alegre as reuniões do COMJUS possuem um calendário fixo, toda segunda terça feira do mês, na sede da Prefeitura de Porto Alegre. Sua duração aproximada é de duas horas e a participação média de trinta pessoas. A Assessoria Comunitária da Secretaria Municipal de Segurança é o setor que dá suporte direto ao COMJUS e fóruns regionais de justiça e segurança, potencializando as ações comunitárias e difundindo no município estes espaços fundamentais de debate público nesta área. O Fórum é uma extensão regionalizada do Conselho, integrado por 13 representantes comunitários da região, sendo um dos treze indicado como representante no COMJUS, através de eleição em assembleias a cada dois anos. Em Niterói, por exemplo, originalmente as reuniões ocorriam no Batalhão da Polícia Militar (BPM) e posteriormente na sede da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/NIT). No restante dos estados ocorre nas sedes dos BPM.

Na primeira reunião que a pesquisadora participou, o Coordenador do COMJUS explicou que o Conselho era composto por 16 representantes das regiões da cidade, que se reúnem em fóruns regionais. “Eles trazem a discussão da sua região para essa reunião do Conselho. Atualmente possuem 22 instituições

governamentais do município e do Estado participando do COMJUS e também representantes da sociedade civil” (Reunião do COMJUS de 12/05/2015).

Luiz Eduardo Soares propõe a instalação de uma matriz de gerenciamento integrado para que ocorra a fixação institucional da política de segurança municipal de Porto Alegre. Essa matriz consiste em três elementos, que são: um acordo político entre as secretarias, uma única ficha eletrônica de matrícula para as atividades das secretarias, um software de gerenciamento e uma equipe de funcionários. Tudo isso visando reduzir a violência e a criminalidade através da expansão da cidadania, a redução da injustiça estrutural e demais efeitos.

Nenhum projeto pode aplicar-se a todos os espaços sociais, mesmo que os problemas sejam semelhantes. A interação com a comunidade permitiria identificar os pontos fundamentais da pauta que os próprios moradores formulavam. Espaços como o do COMJUS, criam um processo que possibilita que a segurança coletiva seja discutida mais proximamente de sua realidade e que, os caminhos escolhidos, tenham a participação de todos os organismos públicos e comunitários relacionados e necessários para sua solução. Em entrevista o coordenador atual do COMJUS coloca:

Os espaços de participação social são um espaço de enxergar as dinâmicas que estão impedindo para que haja uma evolução natural, articulada de bem-estar das comunidades. As pessoas que estão nas periferias da cidade precisam compreender mais o que são as causas e consequências da violência. Acredito que as pessoas estão muito submetidas a dinâmica própria da violência com pouca informação de porque a violência acontece. Essa compreensão da dinâmica social é fundamental para que as pessoas possam enxergar melhor as alternativas de superação disso. Por não compreender esse fenômeno, tu não consegues fazer as articulações, os arranjos, as aproximações necessárias para isso (04/11/2015).

O sistema de participação social deve contemplar um espaço onde a comunidade e os órgãos discutam seus problemas e identificando as ações conjuntas e complementares para conseguir melhores resultados.

Segundo Sento-Sé (2005) a aproximação da Prefeitura com a comunidade possibilita que a cidade se beneficie de uma experiência de participação política e de construção da cidadania. A cidade vive uma tensão permanente entre a violência e cidadania, a violência sendo inversamente proporcional ao desenvolvimento da cidadania.

A rede de participação social tem como finalidade buscar alternativas para aperfeiçoar a segurança e a prevenção da violência no município, utilizando para isso os espaços em todas as regiões da cidade, criando ações conjuntas preventivas na segurança com órgãos estatais, Ongs e comunidades. Um desses espaços é o COMJUS, onde as pautas são construídas a fim de atender as necessidades da comunidade.

O coordenador do COMJUS colocou:

Cada conselheiro tem o poder de provocar uma pauta ou uma discussão para o grupo de participantes do Conselho. Eu provoquei a presença do Sindicato dos Rodoviários de Porto Alegre visto que a segurança no transporte público está nula. O representante do sindicato comentou que querem que a sociedade veja o sindicato como um parceiro e não como um vilão. Referiu a necessidade de conversar com a comunidade porque as paralisações têm um motivo e a população não pode ficar braba quando não tem ônibus para trabalhar. Colocou que está ali para tentar junto achar um caminho para diminuir a violência e os assaltos a ônibus. Uma das ações é comunicar a associação do bairro sobre os assaltos do local. E disse que precisa da comunidade para informar (11/08/2015 Reunião do COMJUS).

Ao consultar o site da Prefeitura e identificar o Conselho adquire-se a impressão que é uma estrutura não muito atuante, sem muitas notícias. No contato com o Coordenador do Conselho, percebeu-se tratar-se de uma pessoa articulada politicamente, que participou da constituição do Conselho e é conselheiro titular da região Centro Sul. Atualmente ele integra a ONG/OSCIP GUAYÍ- Democracia, Participação e Solidariedade.

No retorno ao e-mail enviado a ele, demonstrou muita satisfação em conversar e contar com a participação da academia, reforçando que o Rodrigo Azevedo é um parceiro. Enfatizou a importância de seus pesquisadores levarem para o COMJUS o estudo, o saber, para somar com as experiências vivenciadas lá. No final do telefonema fez o convite para participar da próxima reunião, que seria em maio de 2015.

Um encontro foi marcado com o atual coordenador do COMJUS a fim de combinar a entrada da pesquisadora nesse espaço. Ocorreu, então, a autorização para sua participação em seis reuniões mensais do Conselho durante o ano de 2015.

4.2 REUNIÕES DO CONSELHO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE NO ANO DE 2015

As reuniões dos conselhos são especiais porque nelas são expressos e legitimados os representantes e as crenças de uma comunidade. Entretanto, algumas implementações são ameaçadas porque o conselho pode ser considerado acessório e com distorções próprias da nossa sociedade hierarquizada.

Falta um marco regulatório adequado e o monopólio da participação nos colegiados por lideranças locais (um mesmo representante participando de vários conselhos) (BONUMÁ; GUIMARÃES, 2007).

4.2.1 Primeira reunião mensal do COMJUS no ano de 2015

Na primeira reunião a pesquisadora foi apresentada ao grupo de participantes e percebeu-se o contentamento deles por sua presença, representando uma possibilidade de estudo e contribuição para aquela ferramenta que é o Conselho.

Após o encontro a pesquisadora ficou pensando sobre ele, refletindo sobre qual deveria ser o papel da pesquisa acadêmica, nesses locais? E depois de realizar a pesquisa, de que forma pode-se contribuir com o funcionamento desse Conselho?

A sociedade civil mostrou-se bem mobilizada, entendendo a função daquele espaço onde estávamos representantes, como a vice-diretora da escola da região da Lomba do Pinheiro, presente para relatar sua preocupação e necessidade frente aquela comunidade. Trazendo para o grupo a dificuldade e convidando a todos para pensarem de que forma consegue-se alinhar determinada demanda. Os representantes das instituições que representam o poder público, por outro lado, revelaram uma postura mais defensiva, ao dar respostas, de levar os assuntos para a sua instituição e assim ver o que podia ser feito, sem poder de decisão ou de posicionamento. Isso foi percebido, também, quando o coordenador, após a leitura da ata da reunião de abril, informou que fez contato com os representantes daquelas instituições que foram demandadas. Elas comprometeram-se a mandar um representante para dar uma resposta para o Conselho, mas não compareceu nenhum dos dois.

Sobre esta questão, um dos líderes do COMJUS aponta para as dificuldades na realização das reuniões decorrentes:

É incrível que não realizaram a última reunião do fórum de segurança de lá por questões de segurança. A que ponto chegamos, a comunidade está solicitando a presença do Estado lá e não adianta dizerem que a comunidade tem que ocupar os espaços porque isso não existe. A comunidade não tem o poder para assumir espaços sem a participação da Brigada e da Polícia Civil. Isso porque quem manda ali é o traficante, não adianta ir só a prefeitura, o DMAE que não entra. Peço apoio do COMJUS para que na próxima reunião do Fórum Regional tenha a presença desse Conselho (12/05/2015 Reunião do COMJUS).

Entre os participantes, que estavam ao lado da pesquisadora, a sensação que ficou foi nada adianta nas reuniões, levantar demandas e não haver soluções. O importante é observar como se administram conflitos, questões, como se delibera, visto que se percebe haver uma disputa e algumas instituições ficam incomodadas em dialogar com as outras.

Cita-se aqui um trecho do texto de Helena Bonumiá e Luiz Antônio Brenner Guimarães (2007) sobre a experiência de Porto Alegre, relativo a uma política alternativa de segurança com participação social: “o principal limite à participação social em uma política de segurança é a falta de compromisso do poder público em cumprir a sua parcela de responsabilidade na estruturação e no funcionamento destes mecanismos”.

Neste momento o Coordenador comentou a importância de todos conhecerem o significado da existência do Conselho. E aqui se colocou a pergunta: esses sujeitos sociais conhecem seu papel nessa realidade e que somente a criação de espaços e formas de controle e participação social não garantem essa participação? O que leva esses participantes retornarem, depois de um tempo sem participar das reuniões do Conselho? Um líder comunitário colocou:

Meu fórum está pensando em conversar com cada membro da região para ver quem quer continuar e o que está fazendo pela sua comunidade de fato. Estou dizendo que não vamos mais aceitar pessoas que não fazem nada, vão nas reuniões, mas não colocam nada em prática (12/05/2015 Reunião do COMJUS).

A interação da comunidade com os traficantes, foi discutida em determinado momento, percebendo-se com muita clareza a ausência do Estado no momento em que não são oferecidos serviços básicos às instituições públicas carentes de apoio

para o seu melhor funcionamento e atendimento a comunidade escolar. Também se salientou o fato da morte, dentro do presídio do traficante daquela região, repercutir em toda a comunidade, deixando-a a mercê de inseguranças não muito claras para eles.

A primeira participação nas reuniões do COMJUS foi impactante. Na fala de cada participante percebeu-se a angústia e a vontade de trazer a demanda, normalmente, à dificuldade local para buscar ajuda e dividir com aquele espaço, com o objetivo de pensar coletivamente sobre soluções para sua demanda. Cita-se como exemplo da omissão do Estado, um líder comunitário que coloca:

Trouxe para a reunião uma representante do conselho escolar da minha localidade para falar sobre a morte de um traficante dentro do presídio, que era um dos que cuidava da nossa comunidade. O impacto dessa morte assustou todos os moradores e a preocupação atual é como criar uma rede para abraçar a escola (por exemplo) que era ele quem cuidava e protegia.

Nesse momento a maior parte do grupo ali presente, reagiu questionando sobre a relação da escola com os traficantes e a vice-diretora da Escola se posicionou:

A Escola é neutra, nunca quisemos saber a profissão dos pais, mas os traficantes já procuraram a Escola e ofereceram a construção de um muro, por exemplo, que há anos é necessária. Mas a postura da Escola foi de nunca aceitar porque prefere fazer as coisas pela via legal, mesmo sabendo que leva muito tempo (12/05/2015 Reunião do COMJUS).

4.2.2 Segunda reunião mensal do COMJUS no ano de 2015

A percepção da segunda participação, identifica-se que, mesmo tratando-se de assuntos repetitivos, uma reunião nunca é igual a outra. Quando a pesquisadora chegou estavam presentes o Comandante do Policiamento da capital e um assessor montando os equipamentos para uma apresentação. Ao chegar, cada participante perguntava o que seria aquela apresentação.

O coordenador do COMJUS, então, deu início à reunião e se percebeu-se claramente a satisfação dele em receber esse Comandante, pois assim tentaria conseguir dar uma resposta a muitos participantes que ali estavam. Foi tão valorizado esse momento e a presença desse Comandante na reunião, que o

Coordenador inverteu a ordem da pauta, que contou com a autorização dos presentes. A maior parte da reunião foi ocupada pela apresentação, mas a sensação era que estavam apresentando algo que não era reconhecido pelos líderes comunitários presentes. O líder comunitário do Humaitá colocou:

A comunidade não está vendo essa visibilidade toda que o comandante está apresentando. O Batalhão local (20º BPM) não tem policial. A comunidade gastou quatro mil reais para levantar o batalhão novo e está sem ninguém. Nos dias de jogo de futebol tem um quartel inteiro na minha região, que é a região da Arena do Grêmio, acaba o jogo, todos vão embora, fica abandonada (09/06/2015 Reunião do COMJUS).

Foi solicitado aos presentes que fizessem as perguntas no final. A apresentação buscou mostrar atividades que estavam sendo desenvolvidas. A sensação predominante era de que o comandante do policiamento da capital sentia-se pressionado a dar respostas, tomando para si todos os problemas relacionados à segurança pública. O comandante do policiamento da capital comentou:

A sensação de segurança esse ano ficou prejudicada porque aconteceram assaltos e homicídios em locais de grande circulação de pessoas. Porque o número de ocorrências foi o mesmo do ano passado. O tráfico de drogas impacta diretamente no serviço da Brigada e cada vez fica pior, cada vez se vê mais usuários de drogas porque está mais flexível usar drogas. Então tem mais usuários, mais traficantes, mais guerra de facções impactando toda a sociedade. Acredito que a sociedade vai ter que começar a discutir isso e tornar as leis mais rígidas - (09/06/2015 Reunião do COMJUS).

As reuniões parecem ter o caráter mais de “queixas” por parte de alguns participantes e de “justificativas”, por parte das autoridades. Ficou claro que eram muito recentes a vivência e a prática do diálogo com a população. Os dados, segundo o comandante da Brigada responsável pelo policiamento da capital, não dizem tanto como estão as ruas:

O clamor da sociedade é por segurança, mas a sociedade está também muito pior, tem mercado para peças roubadas, tem mais usuários. O bandido vende celular roubado porque tem quem compre. O Estado tem um efetivo baixo e não vai contratar mais ninguém, mas tem que melhorar a sociedade também (Reunião do COMJUS do dia 09/06/2015).

Os problemas formulados relacionados com a segurança pública não eram só da Brigada, pois isso acarretaria um enorme peso. O Comandante permaneceu todo o tempo apresentando diversas ações, dando a sensação de querer convencer as

pessoas ali presentes de que a Brigada trabalha e, muitas vezes, o discurso foi considerado contraditório pelos participantes.

Ficou clara a vigência do velho discurso de que a lei não funciona, da impunidade, o foco na repressão, a ausência da prevenção, de pensar e discutir formas de diminuir os atos violentos. O comandante do policiamento da capital comentou:

Não se vê um trabalho que reduza o número de prisões, o número de usuários de drogas, porque se não tem usuários, não tem traficantes porque eles não teriam para quem vender. As pessoas que trabalham com segurança têm visto que o grande número é a reincidência e isso impacta na impunidade. A não ressocialização da pessoa que foi presa, não prepara ela para reinserir na sociedade, daí ela volta a fazer outros crimes (09/06/2016 Reunião do COMJUS).

Quanto à participação da comunidade nas reuniões do COMJUS, constatou-se que o conceito de segurança não era claro para os presentes. Percebeu-se que o senso comum (o imaginário social) se limita e reduz o problema, associando segurança à polícia. A baixa participação comunitária expressa a opinião predominante de que o problema social da violência e da criminalidade é para ser resolvido pelos profissionais da polícia e justiça? Como se a sociedade nada tivesse a ver com ela? A maior parte das pessoas presentes, esperavam resposta repressiva e frustraram-se? Porque esperavam respostas rápidas e mágicas? O Coordenador do COMJUS colocou:

Há bastante tempo o Conselho tem a carência da Brigada, e estávamos esperando muito por essa conversa. O COMJUS precisa ser alimentado com essas informações para construir as políticas por iniciativas também da sociedade civil. Pedi ao comandante que reforce junto aos demais a existência desse Conselho, dos Fóruns e da importância desses espaços para ajudar a própria instituição Brigada Militar. (09/06/2015 Reunião do Conselho).

O representante da Secretaria de Segurança de Porto Alegre fez um agradecimento especial ao comandante do policiamento da capital, que tem sido um parceiro e agradece a ele por ter ouvido tudo o que ouviu e que levará as demandas a seus comandantes. O comandante colocou: “a mudança da cultura da sociedade é onde o COMJUS pode ajudar” (09/06/2015 Reunião do COMJUS).

Ele falou que estão procurando atender toda a sociedade indistintamente através de três ações da Brigada: atender o190, fazer ações de visibilidade e fazer operações para reduzir os indicadores de criminalidade:

Estamos sempre abertos a todos para atender melhor a comunidade. É interrompido por um presidente de uma associação de moradores que coloca: é importante incluir uma quarta ação que é a comunicação com a comunidade porque na nossa região o nosso fórum não consegue falar com a Brigada. Convidamos para a reunião e ninguém compareceu, também soubemos que teve reunião grande da Brigada e não chamaram o pessoal do nosso fórum, estamos muito separados (09/06/2015 Reunião do COMJUS).

Ao sair dessa segunda reunião, o sentimento predominante era que a participação pequena parece não ter força para impactar, para ampliar o debate do sério e complexo problema da segurança pública na cidade de Porto Alegre.

4.2.3 Terceira reunião mensal do COMJUS no ano de 2015

Na terceira reunião do COMJUS, a apresentação inicial do representante da Secretaria de Segurança de Porto Alegre apresentou a estruturação daquele espaço. Tratava-se do modelo ideal de funcionamento e participação do Conselho, que fez os presentes repensarem o papel de cada um no conselho, assim como, retomar o objetivo desse conselho de segurança. Como se fosse um resgate de conceitos essenciais para o debate proposto ali. Mas da forma como foi feita, não pôde ser aproveitada. A apresentação foi muito rápida, sem tempo para colocações e perguntas.

A pessoa que coordenou a reunião, substituindo o coordenador, a líder comunitária da região norte, expressou-se de forma autoritária, o que causou um certo desconforto entre os participantes. Um líder comunitário expressou que sentiu-se injustiçado pelo curto espaço de tempo que teve para falar e não podendo expressar seu descontentamento, porque a coordenadora não soube manejar a situação. A representante da imprensa colocou:

O Conselho tem o papel de educação e não repressor somente. Se está vivendo uma crise muito séria e que mesmo que a responsabilidade da segurança seja do Estado, todos são responsáveis. O papel do COMJUS é ver as políticas municipal e estadual de segurança pública e constatar se elas estão sendo cumpridas.

O coordenador do conselho colocou:

Há falta dessa política e acredito ser mais maduro um debate mais completo, não encaminhando somente para a Brigada, sugiro como pauta para a próxima reunião do Conselho, a discussão do plano municipal de segurança de Porto Alegre. Lembro a todos que esse é o primeiro plano municipal de segurança pública de Porto Alegre (13/10/2015 Reunião do COMJUS).

4.2.4 Quarta reunião mensal do COMJUS no ano de 2015

No início da quarta reunião, o clima foi tenso porque o Coordenador do COMJUS ficou sabendo que não havia sido elaborada a ata da reunião anterior e, assim a plenária não poderia aprová-la. Sentiu-se um desconforto entre a gestão municipal (que é a responsável por essa tarefa) e os demais membros do conselho.

Durante a reunião, percebeu-se em vários momentos, que um representante estava descontente com falta de efetividade do Conselho, questionando o objetivo e a função desse espaço. O coordenador do COMJUS comenta:

Já estamos no mês de agosto e não se conseguiu definir as comissões de comunicação e de metodologia conforme o previsto pelo Conselho para podermos nos capacitar. Isso ajudaria muito no formato das nossas reuniões, não tivemos adesão de nenhum conselheiro para melhorar o nosso trabalho (11/08/2015 Reunião do COMJUS).

Outro ponto importante foi a liderança comunitária da zona leste, que apontou a ineficácia da Brigada na identificação de assaltantes a ônibus. Questionou a função do serviço de inteligência da Brigada Militar, dizendo que tem o intercâmbio do crime:

Porque a comunidade é quem tem que denunciar? Não queremos ter que fazer reunião com as autoridades do paralelo (que todos sabem o que isso quer dizer) para darem uma prensa nos assaltantes dali. Não gostaríamos de ter que fazer esse tipo de reunião de novo com essas lideranças do tráfico. Cadê a inteligência da polícia? Nós, lideranças comunitárias, temos que pedir para as lideranças do tráfico para deixar entrar a saúde, por exemplo? Se nós sabemos quem são, porque a inteligência da polícia não sabe? Vamos parar de fazer de conta e ter atitude (11/08/2015 Reunião mensal do COMJUS).

Ambas provocações despertaram no grupo uma certa inquietação que, em alguns momentos e por alguns conselheiros, levou a uma reflexão acerca do papel

deles ali e o papel daquele espaço. Essas discussões levaram o Conselho buscar os meios para alcançar os objetivos desse espaço de participação social. O nível de maturidade e de tempo de convivência permite ao grupo colocar essas questões difíceis, que contribuem muito com o crescimento e efetividade de tal Conselho.

Chamou a atenção que só colocam esse tipo de crítica os conselheiros que frequentam todas reuniões. Eles têm o vínculo necessário para conseguir apontar as falhas e conquistas desse espaço de participação social. Nesse momento a pesquisadora teve a ideia de entrevistar esses dois líderes comunitários. No final da reunião, decidiu conversar com um deles, pois, acredita-se que mesmo sem saber ao certo, em algumas situações, o que se quer e precisa perguntar, sente-se que esses dois conselheiros vão contribuir muito com a pesquisa.

O coordenador do COMJUS e o representante da administração municipal vieram conversar para marcar um encontro com o Rodrigo, pois precisavam de sua ajuda no Conselho. As provocações surgidas nessa reunião deixaram o Coordenador preocupado, querendo um retorno para o grupo, dos resultados da pesquisa e da metodologia utilizada. O coordenador do conselho comentou:

Tenho me angustiado muito com o momento do COMJUS porque os gestores públicos que se fazem presentes tentam distorcer o foco das reuniões. Estou aqui como coordenador porque me constitui assim, como uma pessoa que quer contribuir com a sociedade enquanto cidadão. Estou com a sensação de que não estamos fazendo nada e que se existem espaços, porque eles realmente não impactam? (04/11/2015 Entrevista com o coordenador do COMJUS).

O Coordenador informou que, ao finalizar a pesquisa vai querer que se apresente o que foi pesquisado, observado ou entendido do grupo, para ajudá-los na sua forma de funcionar.

4.2.5 Quinta reunião mensal do COMJUS no ano de 2015

A quinta participação foi a primeira, em relação às anteriores, com poucas pessoas presentes na reunião do COMJUS. Era notório um esvaziamento tanto dos conselheiros como das instituições. Isso gerou certo mal-estar e deu origem a vários questionamentos, em relação ao momento atual que vive o Estado e ao papel do COMJUS. O Coordenador do Conselho trouxe:

Acompanho o COMJUS desde que ele foi instituído, num primeiro momento fazendo parte da gestão municipal e depois como militante social. A compreensão do papel do sistema municipal de participação social é uma compreensão que sempre tem que se estar recuperando, permanentemente. Em relação a mídia, as vezes é muito direcionada e constrói um imaginário social que passa a não possibilitar que as pessoas formem a sua concepção dos fatos. Acredito que o COMJUS já contribuiu muito em chamar a atenção da importância que a sociedade civil tem para fazer de fato o controle social, acompanhar as políticas, fazer a crítica, ser propositivo (04/11/2015 Entrevista com o coordenador do COMJUS).

Dois dos representantes eram novos, um da Superintendência de Serviços Penitenciários (SUSEPE) e outra da associação de imprensa. O da SUSEPE parecia bem perdido, dava a sensação que ele não sabia nem porque estava ali. A da associação de imprensa, bem participativa, questionadora, em vários momentos falou com a pessoa ao lado, dizendo que o coordenador era autoritário e que não devia ser repressor e sim educador. A representante da zona norte coloca:

A cada dia de reunião vem um representante diferente e sem autonomia nenhuma. E o pior, passamos a reunião toda contando o que estamos fazendo, atualizando a pessoa sobre o que é o Conselho (09/06/2015 Reunião do COMJUS).

O representante da Empresa Pública de Transportes e Circulação (EPTC), pautado para falar sobre o som alto dos carros, mostrou-se assustado e tentou defender-se, e que só consegue solicitar alguma ação se for junto com a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM) e com a Brigada. Sozinha, a EPTC não tem poder de fazer nada, não tem poder de polícia e nem de atuar sobre a poluição sonora. Nesse momento um conselheiro perguntou: “porque essas outras instituições (SMAM, Brigada) não estão aqui também? E agora teremos que fazer outra reunião com eles. Assim não evolui, não resolvem nada, demora mais ainda e fica tudo virado em reunião”.

Quando um conselheiro propôs oficializar algumas instituições, o coordenador e outros conselheiros não acataram a ideia, pois, não podia ser a manifestação de um, e sim de um grupo maduro, que discuta bastante antes de agir.

O líder comunitário do fórum da Lomba do Pinheiro trouxe dois panfletos com as ações que estão desenvolvendo, mesmo não recebendo recurso nem do município e nem do Estado. Ao mesmo tempo formulou sua preocupação,

descontentamento e cansaço por cancelar a reunião do fórum de segurança de lá, porque foi dado um toque de recolher.

Em conclusão, ficou evidente a necessidade de o Estado realizar uma ação conjunta no Município sobre a problemática da segurança pública. As manifestações expressam o entendimento por parte do COMJUS de que é necessário convidar a câmara de vereadores e outras instituições. A avaliação dos presentes é que tudo fica só na discussão, não conseguem dar prosseguimento, formular propostas de solução, como se não soubessem para onde deveriam ir. O representante do governo municipal coloca:

A ideia da discussão do COMJUS é ampliar a percepção da segurança a fim de criar uma rede de proteção, ações sociais e políticas públicas. Infelizmente o Ministério Público e a Polícia Federal não estão no Conselho porque alegaram já participarem de muitas reuniões (14/07/2015 Reunião do COMJUS).

Houve certo conflito na discussão relativa à ata, um conselheiro disse que essa ata não devia ser disponibilizada para qualquer pessoa, porque daqui a pouco, segundo ele: “um lá da vila pega a ata e vê que eu estou contando coisas para o COMJUS, vai interpretar isso como denúncia”. Nesse momento o coordenador reforçou que a ata é um documento público e que não existe a possibilidade de esconder. Um líder comunitário coloca: “A falta de integração dos serviços públicos está uma vergonha, a ata dessas reuniões não pode ser disponibilizada para qualquer um”. O coordenador do COMJUS rebate: “as atas são públicas, todos tem acesso a elas”. O líder comunitário então diz: “vou rever meu assento aqui no Conselho porque não posso ser visto como o denunciador” (08/09/2015 Reunião do COMJUS).

4.2.6 Sexta reunião mensal do COMJUS no ano de 2015

Os comentários iniciais das pessoas, ao chegarem para a sexta reunião, era o número reduzido de pessoas. Pediram para arrumar as cadeiras em forma de roda para ficarem mais próximos. A pauta relativa à violência escolar era do Coordenador do COMJUS, que ao chegar, depois de já ter iniciado a reunião, tomou a palavra e disse que pediu para o representante da secretaria trazer esse assunto porque era recorrente nas escolas de Porto Alegre.

Parece que há outras formas de organização e de “participação” que passam por fora do espaço do Conselho. O COMJUS, muitas vezes, parece um local de “legitimação de deliberações” que ocorrem fora do debate público. Outras pautas que não são coletivas mostram o processo: as reuniões do Conselho existem, o Conselho existe, mas quando temas são deliberados fora, esvazia o espaço.

A Secretaria Municipal de Educação (SMED) fez uma apresentação dos projetos, sem costurar com a realidade, sem informar onde acontece determinado projeto, quais as dificuldades dos projetos. Muitos presentes sabiam que eram ações que só constavam no papel, mas ninguém questionou a coordenadora da SMED. O coordenador do COMJUS propõe:

Precisamos que se articule mais a rede a fim de fortalecê-la, como somente em três regiões de Porto Alegre possuem Conselho Escolar, precisamos debater e fazer uma avaliação a fim de ampliar. Temos que chamar para o Conselho a comissão da Câmara de Vereadores que está envolvida com a violência escolar. Para assim apresentar suas ações (13/10/2015 Reunião do COMJUS).

Nesse dia identificou-se uma forte irritação do Coordenador do COMJUS. Informou que o governo fica numa atitude defensiva e que fica difícil encaminhar ações concretas. Toda proposta do Coordenador esbarrava em algum entrave, fazendo com que ele se irritasse e perdesse o controle, pois queria montar um grupo de trabalho e ninguém queria se comprometer, dizendo que já existiam trabalhos assim. Por outro lado, essa proposição levou os participantes a lembrarem de diversas ações que já existem e que o próprio COMJUS já realizou, e que não era necessário repetir. A apresentação da SMED fomentou essa discussão muito positiva, mas um pouco desorganizada.

O representante da Secretaria de Segurança de Porto Alegre comentou em voz baixa que sempre “sobra” para o governo. O Coordenador do Conselho ouviu e alterou-se, dizendo que não é questão de “sobrar ou não sobrar”, mas que são necessárias ações preventivas para enfrentar um assunto tão importante como a violência escolar. O líder comunitário da Lomba do Pinheiro coloca:

Muitos projetos sociais foram parados e estamos buscando parcerias. O COMJUS deveria propor um debate sobre o caos que está a segurança, servidores da Polícia Civil e da Brigada Militar sendo castigados e torturados dentro da Vila porque estão empurrando viatura para trabalhar. Não adianta ficar todo mês aqui se reunindo e não fazendo nada. Tem escola fechada na minha região por causa da violência. Tem pautas aqui nas reuniões, como a

da EPTC, que são vazias, cadê as instituições que foram apontadas para darem as respostas? Um fica jogando no colo do outro ações tão importantes, e não se resolve nada. Na vila está um caos e não se resolve nada aqui no COMJUS, então, o que estamos fazendo aqui? Não tem poder, nem autonomia. Cadê os direitos humanos? Para o estuprador tem direitos humanos e para as crianças que são estupradas não tem? O coordenador do COMJUS coloca: estamos aqui porque estamos preocupados e precisamos recuperar toda a participação das instituições, isso é o nosso dever e isso não é novidade, a Brigada e a Polícia Civil não tem dado respostas. A falta de responsabilidades das instituições com o Conselho é fato, eles não estão aqui (11/08/2015 e 08/09/2015 Reuniões do COMJUS).

Finalizando os relatos e as análises da participação da pesquisadora nas reuniões do COMJUS, cabe uma reflexão sobre a forma como esse espaço administra os conflitos e as questões que surgem em seu funcionamento. Acima aparece o relato de um Conselheiro que retrata com precisão a efervescência de sentimentos e questionamentos eminentes dessa proposta. Esse tipo de percepção do mencionado é também válida no sentido de não tentar, somente, identificar se há resolutividade ou não no Conselho e sim se começa a emergir uma vontade de agir para colocar na prática aquelas ideias colocadas pela professora e que eles perceberam ser muito úteis para a compreensão da sua própria realidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse momento, faremos uma análise, tendo por base a pesquisa de campo cujos dados foram apresentados anteriormente. Análise essa, da dinâmica dos espaços sociais de participação, a partir da perspectiva do Conselho Municipal de Segurança e Justiça de Porto Alegre e seus atores sociais. De como ocorre a participação nas ações e em que medida o governo está facilitando ou dificultando essa participação.

É importante trazer para a discussão o modo como os cidadãos se relacionam com o Estado, visto que, segundo Carvalho (2001), este ficou comprometido pelo fato de que os direitos não foram conquistados pelos cidadãos, e sim, foram fruto de troca para compensar a desigualdade na nossa sociedade. Um líder comunitário coloca: “Participo das reuniões do COMJUS para buscar os direitos das pessoas e trazer as demandas das pessoas que não tem o conhecimento do direito delas” (18/11/2015 Entrevista com o líder comunitário da Lomba do Pinheiro).

Esse líder comunitário está sempre buscando recursos e trazendo demandas da sua comunidade para a gestão pública. Segundo alguns participantes, trata-se de um porta voz ativo e sensível às dificuldades enfrentadas em sua região. Ele foi um dos entrevistados pela pesquisadora. A entrevista foi realizada em uma sala da Secretaria de Acessibilidade de Porto Alegre por vontade dele, o que indica a inserção desse líder comunitário na gestão municipal. Ele estava cumprindo uma agenda, que conseguiu, para negociar apoio dessa secretaria para transportar crianças e adolescentes com dificuldades de locomoção para um evento que a comunidade local estava organizando.

As participações da pesquisadora nas reuniões do COMJUS foram importantes a fim de reunir dados para uma pesquisa que, quando inicia não se faz ideia para onde vai, mas sabia-se que aprenderia muito com esse estudo. O campo é sempre algo fascinante pelo dinamismo e pelo que desperta. Foi uma mistura de vivência social e de aproximação da comunidade, das instituições de gestão pública, da polícia, da secretaria de segurança, da guarda municipal, dentre outras.

Constatou-se que os participantes estavam sedentos por saber como a participação social pode influenciar e ter voz na gestão da política de segurança pública de Porto Alegre. No decorrer das reuniões mensais do COMJUS percebia-se uma preocupação de não deixar que aquele espaço fosse apenas um mero local de

relato de angústias e demandas e não houvesse encaminhamento de soluções. Ao mesmo tempo cabe um registro de que as pessoas estão precisando se queixar e na segurança pública surgem muitas, tornando uma espécie de espaço de catarse.

Os dados coletados pela pesquisa, proporcionaram analisar e falar sobre a dinâmica de funcionamento do Conselho, seus problemas, dificuldades, conquistas. Apesar dos entraves encontrados pelo COMJUS, trata-se de um dispositivo que caminha no sentido de impactar a política de segurança pública de Porto Alegre. O esforço coletivo das diferentes instâncias participantes sempre se mostra válido no amadurecimento do Conselho enquanto grupo de discussões de temas que geralmente estão envolvidos com o cenário complexo da violência.

O COMJUS foi pioneiro no Brasil e tem muito a avançar enquanto espaço de discussões e efetivações de ações na área da segurança pública. Através dessa pesquisa buscou-se análises, diagnósticos e questionamentos acerca dos motivos e obstáculos que não proporcionaram, que esse avanço fosse maior.

Talvez possa-se dizer que o modelo de espaço é adequado, mas a participação é muito incipiente, sem papel definido acerca do tema da segurança, tanto em relação ao seu conceito como a responsabilidade de cada um nessa dinâmica de violência presente.

Segundo Soares, a “vida” tem que ser a prioridade das políticas de segurança e a segurança, até hoje, não entrou na agenda pública (2015).

Pensar que quando se fala em segurança pública, tem que levar em conta dois campos, o organizacional e o empírico. Pensar nas políticas e na ideia de aumento do papel local.

Vinculando a teoria com o que foi observado no campo, entende-se um pouco da passividade das pessoas nas reuniões do COMJUS. Elas esperam da gestão pública as respostas, mesmo não participando desses encontros, a fim de consolidar esse espaço como um real dispositivo de conquistas na prevenção à violência e participação social na gestão.

O relato do líder comunitário é uma reflexão acerca de quem faz o espaço do COMJUS ser grande ou pequeno são seus próprios conselheiros e participantes. Seguindo a fala do coordenador desse conselho é um exemplo de participação e confirma que os espaços são consolidados a partir da participação de cada um, fortalecendo e responsabilizando todos pela eficácia ou não daquela ferramenta.

Em entrevista, o coordenador do COMJUS relata que o sistema municipal de proteção em Porto Alegre foi constituído com o conceito primeiro de que é um fenômeno a questão da violência, portanto tem diversos olhares que podem estar se interligando, se relacionando frente aquilo que está estabelecido como foco. Para que isso aconteça é importante que as instituições, as pessoas que frequentem esses espaços sejam pessoas que tenham capacidade de decisão e que esse processo tenha continuidade.

O conselho bom, ele é formado do poder público, ele é formado da comunidade, das instituições da sociedade civil. Essa síntese é que vai valer, é que vai de fato ter força e incidir para que a política pública atenda de fato as necessidades da população (Entrevista com o coordenador do COMJUS em 04/11/2015).

Após a revisão bibliográfica realizada até o momento que pautou a construção dos capítulos, há uma identificação por parte da pesquisadora, de que não adianta pensar em política pública de segurança, sem antes uma reforma estrutural gigante nas instituições.

Isso leva a reflexão de que o que se está estudando é posterior ao estudo dessa reforma, existem pontos anteriores que devem ser analisados.

A implantação de uma política de segurança requer condições básicas de gestão, que no Brasil, está longe de ocorrer. Antes de formular políticas consistentes, são necessárias mudanças institucionais, com dados e diagnósticos rigorosos, planejamento, monitoramento, avaliação e formação de pessoal. Percebe-se que em todo o regramento das policias em nenhum momento fala-se em segurança pública.

É insuficiente construir o novo sujeito da gestão pública através de conselhos e outros dispositivos. É insuficiente, também, somente oferecer as condições e os serviços de qualidade. As implementações de políticas públicas precisam dialogar e responder ao contexto no qual estão inseridas, que no caso, é a violência.

Em relação a avaliação, nem consta na cultura profissional das polícias e das guardas municipais brasileiras esse item. Sabe-se que sem avaliação não se identifica os pontos a serem melhorados nem pelo Conselho, nem pelas políticas, que acabam, antes mesmo de se fazer uma avaliação do seu efeito e impacto.

Atualmente o único dispositivo ligado a segurança, na grande maioria dos municípios, são as Guardas Municipais e muitas não têm metas claras e compartilhadas, não têm uma identidade institucional. A Guarda Municipal é muito positiva em relação a prevenção e o estatuto foi um avanço no ponto de vista normativo para não militarizar essa guarda. Só que antes do estatuto as guardas criaram vícios.

Observa-se que se deve ter bem claro a pergunta da pesquisa para direcionar em busca de respostas para esse problema. Mas, ao mesmo tempo, entende-se que não deve se cobrar responder, dar respostas para um tema de tamanha complexidade.

O fato de trazer a público a discussão sobre a participação social nos espaços já é importante, visto que os Conselhos no Brasil são exemplos de um processo muito recente de descentralização. Recentes, comparados a outras áreas como, a educação, a saúde e outras. Lembrando que essa experiência do Conselho que analisei em Porto Alegre está inserida num contexto de descentralização sem autonomia ainda ou com muito pouca autonomia.

O limite entre deixar claro o que se está pesquisando e dar respostas, é muito importante no sentido de evitar tornar a pesquisa um tanto pretenciosa, desviando o objetivo dela que é trazer para o debate esses entraves da participação social. Segundo Da Matta (1981) O objeto de estudo nas ciências sociais tem seu ponto de vista e suas interpretações que podem competir com nossas análises. A minha discussão está inserida num campo empírico que me ajudou a consolidar a questão teórica que realizei no trabalho. A realidade é tão infinita, tão complexa e talvez mais rica do que a teoria, onde esta é uma ferramenta para entender e compreender a realidade.

Como foi abordada na introdução desse trabalho, a metodologia utilizada para a realização da pesquisa de campo foi um estudo de caso com observação participante, entrevistas e análise documental. A pesquisa que envolve observação participante, requer um esforço no sentido de refletir sobre o próprio lugar da pesquisadora e sua função dentro da pesquisa.

A pesquisadora encontrou um campo extremamente receptivo, acolhedor, onde já na primeira reunião de participação como observadora e na entrevista com o coordenador do COMJUS, ela saiu com um sentimento de valorização. Na

apresentação, o coordenador do Conselho informou ao grupo que a instituição PUC estaria presente nas reuniões do COMJUS. O coordenador do Conselho colocou:

A população de Porto Alegre carece muito do saber acadêmico, temos universidades, faculdades na nossa cidade que se debruçam sobre esse estudo, mas afirmo que pouco disto chega nas comunidades (04/11/2015 Entrevista com o coordenador do COMJUS).

Foi entendida essa receptividade, visto que, a leitura que o coordenador tinha feito, de que se tratava de uma pesquisadora que estava estudando o tema e que gostaria de observar o trabalho que o Conselho vinha desenvolvendo. Segundo a fala do coordenador Bruno: “Vai acontecer o que eu sempre sonhei, a academia vai se aproximar de nós, é o meu desejo” (Coordenador do COMJUS).

Estabeleceu-se uma constante e intensa aproximação e diálogo com os participantes do universo analisado. A experiência de viver e conviver com o objeto pesquisado, participando de suas dificuldades e dramas foi passo importante para fugir do senso comum.

Ao questionar qual era o objetivo da pesquisa, identificou-se o principal: avaliar se a participação social no desenho da política de segurança de Porto Alegre estava se efetivando. A pesquisadora ao colocar-se no lugar das comunidades, querendo ser ouvida e aceita nas suas ideias, que irão retornar em ações positivas para a população. Se isso não ocorrer, continuarão sendo implantadas propostas e projetos fracassados, desenhados de cima pra baixo. Enquanto não se ouvir a base e se construir políticas de governo fortalecidas com essas informações e demandas, não se deve esperar grandes impactos na redução da violência. Já existem muitas políticas sociais, o que não há são práticas sociais e institucionais.

Da Matta (1981) afirma que nas Ciências Sociais trabalha-se com fenômenos próximos a nós. Tanto o pesquisador quanto o pesquisado compartilham de um mesmo universo de experiências humanas. Como uma dimensão metodológica plural que o campo empírico trouxe, onde estou tornando familiar o que é exótico e transformando o que exótico em familiar.

Relacionando as falas das reuniões com o que foi encontrado na pesquisa bibliográfica sobre essa temática, observa-se na citação de Luchmann (2008) e na fala do coordenador do COMJUS, referidas na página 45, a necessidade e a vontade de que o espaço do Conselho se qualifique.

Para o coordenador o objetivo é que o COMJUS funcione melhor. Nesse momento da reunião a pesquisadora sentiu-se cobrada, como se estivessem esperando dela (enquanto instituição de ensino PUC) essa capacitação. O comandante do policiamento da capital colocou:

Faziam dez anos que não entrava na FASE (antiga FEBEM) e vi o quanto melhorou para poder reinserir aqueles jovens na sociedade. As pessoas que estão trabalhando lá estão mais capacitadas (09/06/2015 Reunião do COMJUS).

O trabalho de campo também consistiu na realização de entrevistas com atores participantes das reuniões que possuem experiências de participação social na gestão de políticas públicas. Essas entrevistas trouxeram muitos conteúdos para as análises e conduziram a pesquisa de campo por caminhos não previstos pela pesquisadora. O que se buscava com as entrevistas era, em parte, traçar o perfil social básico dos participantes das reuniões do conselho, independente de ocuparem cargos ou não. As perguntas da entrevista foram formuladas a partir da revisão bibliográfica, sendo um instrumento útil para que a pesquisadora pudesse refletir, ou descobrir, que as pessoas têm perspectivas diferentes, olhares diferentes em relação à participação social e em relação à segurança pública. As perguntas questionam: a noção de cidadania, de participação social e “ser ouvido”; o espaço que “fala e é ouvido”; onde há justiça? Esvaziando assim a segurança pública e aumentando a ideia de participação social? O coordenador colocou:

Observo que algumas comunidades conseguem andar e outras não e que depende muito da compreensão dos seus papéis ali e do conselho propriamente dito. Depende desse olhar de querer contribuir com a sociedade enquanto cidadão, e a comunidade usufruir disso, contribuindo no fortalecimento das relações sociais, dos ambientes que possibilite as pessoas também colocarem as suas dinâmicas, as suas vidas, suas dinâmicas de lazer, de trabalho, com mais tranquilidade (04/11/2015 Entrevista com o coordenador do COMJUS).

O líder comunitário entrevistado comenta:

A comunidade não gosta do faz de conta, ela gosta da união e me sinto cobrado para levar isso tudo para a comunidade. Acredito que já conseguimos muitas coisas boas para a região através do COMJUS. A dificuldade de articulação desse conselho dificulta na busca por resolutividade das demandas que os conselheiros levam para lá. Os conselheiros se juntam, reconhecem sua força, até porque existe um decreto de lei que constituiu esse conselho. A força do COMJUS está muito

fraca atualmente, eu mesmo já deixei de participar umas quatro vezes por falta de motivação. Reunião pra mentir um pro outro não dá, dava um tempo e voltava a participar (18/11/2015 Entrevista com o líder comunitário da Lomba do Pinheiro).

Na visita à instituição do atual coordenador do COMJUS para realizara entrevista, estavam presentes e trabalhavam na instituição dois ex-gestores de governos anteriores. Eles atuaram na gestão pública, ajudando na construção da secretaria de segurança e do conselho de segurança. Atualmente, exercem atividades junto à sociedade civil organizada. A entrevista ter sido realizada na instituição em que o entrevistado trabalha possibilitou a este, apresentar a instituição, as pessoas e as ações à pesquisadora. Isso tornou o ambiente receptivo e conectado com a temática. A circulação por áreas distintas e complementares, é um agregador no sentido de uma contribuição mais completa, mais complexa, com olhares distintos que lhes possibilitam “saber o que estão falando e fazendo”, terem participado dessas duas esferas. O coordenador trouxe:

Se tem dificuldade de compreender o papel do gestor público na organização e gerenciamento desse processo. A participação comunitária é importante, mas a participação do gestor público é fundamental no processo de fortalecimento das dinâmicas. Esse tema da segurança nesse formato que foi constituído, pressupõe que se distribua holofotes e isso é muito difícil na política. Precisamos de um governo que tenha uma administração democrática, uma administração popular que se coloque, que fortaleça, que entenda como a comunidade compreende. O êxito está na aproximação das diversas ações, tanto de responsabilidade do Estado, como a do município e da comunidade (04/11/2015 Entrevista com o coordenador do COMJUS).

Uma vivência no sentido de saber as reais limitações da gestão pública e ao mesmo tempo lidar com a frustração de ver o monte e o desmonte a cada troca de governo. E mesmo assim não desistir de incentivar e articular essa participação social indispensável a políticas públicas de Estado. Em relação as polícias, diz o coordenador:

Há uma dificuldade delas em compreender esse papel de convivência, de estar conversando com a comunidade também. Isto é um paradigma que a gente, enquanto Conselho, está rompendo e está constituindo um novo olhar. Uma nova compreensão, uma nova ação das policias. Recém agora em 2009 tivemos uma Conferência Nacional de Segurança com uma nova proposição de segurança com cidadania. Então o papel das policias é perceber que a cidadania tem a possibilidade, tem a necessidade de querer dialogar, querer conversar com as policias (04/11/2015 Entrevista com o coordenador do COMJUS).

Sinalizando mais alguns questionamentos oriundos dessa pesquisa, chega-se à algumas conclusões. Em relação a um deles, de que se existem espaços como o do COMJUS porque não se efetiva a participação social, observa-se que Dias Neto (2005) aponta que não é só a possibilidade de ter espaços públicos que garante essa participação, porque não tem como forçar o cidadão a usufruir de suas liberdades públicas. Para tanto ele deveria ter suficientes informações e conhecimentos que lhe permitissem usar e aplicar esses conhecimentos difundidos no decorrer das reuniões, e que ele desconhecia integralmente.

Deve-se destacar também uma debilidade na organização das reuniões do COMJUS. A presença de representantes é aleatória, dificultando o surgimento de relações de confiança entre os representantes institucionais e os moradores locais. Finalmente é importante destacar que a pauta das reuniões não é elaborada com a participação dos moradores, que estranham a ausência na agenda de problemas que afetam sua vida cotidiana e a presença de questões relativas a outras localidades.

Para dar continuidade a essa pesquisa, pretende-se pesquisar novas estratégias de ação que propiciem uma maior motivação entre os moradores locais e os representantes institucionais. Essa motivação é essencial para que os conhecimentos gerados pelas pesquisas acadêmicas cheguem aos seus destinatários, que ansiosamente esperam ampliar seus conhecimentos transmitidos por aqueles profissionais acadêmicos que interessaram-se por conhecer sua realidade com o objetivo de estimular sua prática política.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, 2014.
- ARAÚJO JUNIOR, Miguel Etinger. Participação da sociedade na gestão metropolitana e vedação de retrocesso democrático. **Revista Eletrônica do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade de Contestado DRd**. Ano 3, n. 1, maio 2013.
- AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- AZEVEDO, Rodrigo G.; CIFALI, Ana Cláudia. Política criminal e encarceramento no Brasil nos Governos Lula e Dilma. Elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-liberal. **Civitas** Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 105-127, jan./mar. 2015.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **A municipalização da segurança pública: bases teóricas e experiências de implementação no RS**. 2007.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **A municipalização da Segurança pública no Brasil: pressupostos teóricos e critérios para a implementação de políticas públicas de segurança**. 2007.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; ROJO, Raul Enrique. Relações conflituosas, relações harmoniosas? **Revista Sociologias: Sociedade, Direito, Justiça**. Porto Alegre, ano 7, n. 13, p.16-34, jan./jun. 2005.
- AZEVEDO, Rodrigo G.; MIRANDA, Ana Paula M. Políticas Públicas de Segurança e Justiça. **Civitas**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 7-10, jan./mar. 2015.
- BARBOSA, Luciane Patrício. Participar é preciso: uma discussão sobre cidadania e participação social no campo da segurança pública-Confluências. **Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 15, n. 2, p.179-217, 2013.
- BITTAR, Carlos Alberto. **Os direitos da personalidade**. 7. ed. atual. por Eduardo Carlos Bianca Bittar. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.
- BITTAR, Eduardo C. B. Violência e realidade brasileira: civilização e barbárie. **Revista Katálysis**. Versão on-line. Florianópolis, v. 11, n. 2. jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802008000200007>>. Acesso em: 22 jun, 2017.
- BONUMÁ, Helena; GUIMARÃES, Luiz Antônio Brenner. Uma política alternativa de segurança com participação social: a experiência de Porto Alegre. In: CARUSO, Haydée; MUNIZ Jacqueline; CARBALLO BLANCO, Antônio Carlos (Orgs). **Polícia, estado e sociedade: práticas e saberes latino-americanos**. Rio de Janeiro: Publit, 2007. p. 463-482.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. **Ensaios antropológicos sobre moral e ética**. V. 99, Tempo brasileiro, 1996.

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

COHN, Amélia. **Participação social e conselhos de políticas públicas**. Brasília: IPEA 2011. (Textos para Discussão CEPAL).

CONSELHOS municipais: participação, efetividade e institucionalização – a influência do contexto político na dinâmica dos conselhos – os casos de Porto Alegre e Salvador. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, artigo 4, set. 2010.

CULTURA, ideias, debates. **Zero Hora**, Caderno PrOA, p.8, 23 ago. 2015.

DA DAMATTA, Roberto. **Relativizando uma introdução à antropologia social**. 1981.

DAMMERT, Lúcia. Participação Comunitária na Prevenção do Crime na América Latina, In: CARUSO, Haydée; MUNIZ, Jacqueline; CARBALLO BLANCO, Antônio Carlos (Orgs.). **Polícia, estado e sociedade: práticas e saberes latino-americanos**. Rio de Janeiro: Publit, 2007. p. 401-416.

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança urbana: o modelo da nova prevenção**. São Paulo: Revista dos Tribunais: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

DUSSEL, Enrique. **20 Teses de política**. Buenos Aires: Consejo Latino-Americano de Ciências Sociales – CLACSO. São Paulo: Expressão popular, 2007.

FAGUNDES, Andréa Lucas; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **A municipalização da segurança pública no Brasil: pressupostos teóricos e critérios para a implementação de políticas públicas de segurança**. Connasp, 2008. UFAL. Maceió. Disponível em: <<http://www.nucleo.ufal.br/gepsojur/anais-connasp/eixos/GSC-19.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

GADOTTI, Moacir. **Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional**. Texto produzido para o CONAE 2014: O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração.

GOHN, Maria da Glória. O cenário da participação em práticas de gestão da coisa pública no Brasil no final do milênio: as mudanças no caráter do associativismo. In: **Cidadania - Textos**. Grupo de Estudos sobre Movimentos Sociais, Demandas Educativas e Cidadania. São Paulo: UNICAMP/UNESP, n. 12, jul. 1998.

GOLDSTEIN, Norma Seltzerivamoto; LOUZADA, Regina; SILVA, Maria. **Texto sem mistério: leitura e escrita na universidade**. São Paulo: Martins Fontes; Ática, 2009.

GUIMARAES, Nathalia Arruda. Regiões Metropolitanas: aspectos jurídicos. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 273, 6 abr. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5050>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

KAHN, Túlio; André Zanetic. O papel dos municípios na Segurança Pública. **Estudos Criminológicos**, n. 4, p. 1-68, 2005.

LIMA, Renato Sergio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

LUCHMANN, Ligia H. H. **Revista de sociologia política**: política e sociedade, v. 6, n.11, 2008.

LYRA, Rubens Pinto (Org). **Participação, democracia e segurança pública**: a experiência brasileira. Joao Pessoa: Universitária da UFPB, 2008.

MARQUÉZ, Gabriel García. **1928 - Cem anos de solidão**. Tradução de Eric Nepomuceno. 78. ed. Rio de Janeiro: Record, 2011.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MELLO, Kátia Sento-Sé. **Cidade e conflito**: guardas municipais e camelôs. Niterói: UFF, 2011.

MELLO, Kátia Sento-Sé. Sofrimento e ressentimento: dimensões da descentralização de políticas públicas de segurança no município de Niterói. **Revista de Antropologia**, São Paulo: USP, v. 53, n. 2, 2010.

MELLO, Kátia Sento-Sé; MUNIZ, Jacqueline de O. Dossiê: Políticas Públicas de Segurança e Justiça. Nem tão perto, nem tão longe. O dilema da construção da autoridade policial nas UPPs. **Civitas**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 42-63, jan./abr. 2015.

MENDES, Regina Lúcia Teixeira. Igualdade à brasileira: cidadania como Instituto Jurídico no Brasil. In: KANT DE LIMA, R.; AMORIM, Maria Estella de; MENDES, Regina Lúcia Teixeira (Org.). **Ensaio sobre a Igualdade Jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

MICELI, Sergio (Org.). **O que ler na ciência social brasileira**. São Paulo: ANPOCS: Sumaré; Brasília, DF: CAPES, 2002.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. A busca por direitos: possibilidades e limites da participação social na democratização do Estado. In: CARUSO, Haydée; MUNIZ Jacqueline; CARBALLO BLANCO, Antônio Carlos (Orgs.). **Polícia, Estado e Sociedade**: práticas e saberes latino-americanos. Rio de Janeiro: Publit, 2007. p. 417.

MISSE, M. Sobre a Construção Social do Crime no Brasil: esboços de uma interpretação. In: MISSE, Michel (Org.). **Acusados e acusadores**: estudos sobre ofensas, acusações e incriminações. Rio de Janeiro: Revan, 2008, p. 13-32.

MISSE, Michel. **Estudos de sociologia do crime e da violência urbana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. Coleção Conflitos, Direitos e Culturas: Crime e Violência no Brasil Contemporâneo.

MORAES, Luciane Patrício Braga de. **Falar, ouvir e escutar**: etnografia dos processos de produção de discursos e circulação da palavra nos rituais de participação dos conselhos comunitários de segurança. Tese (Doutorado em

Antropologia), Programa de Pós-graduação em Antropologia, Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2011.

MUNIZ, Jaqueline de Oliveira; PAES, Eduardo Machado. Polícia para quem precisa de polícia: contribuições aos estudos sobre policiamento. **Cad. CRH**, Salvador, v. 23, n. 60, Dec. 2010.

PERALVA, Angelina. **Violência e democracia**: o paradoxo brasileiro. Prefácio Alain Touraine. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.); LAGO, Luciana Corrêa do; AZEVEDO, Sergio de; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Colab.). **Métropoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito [recurso eletrônico]. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: INCT, 2015.

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

SANTO-SÉ, Joao Trajano (Coord.). Resenha crítica Prevenção da violência- o papel das cidades, Editora civilização brasileira e CESeC. **Revista Virtual de Gestão de Iniciativas Sociais**, n. 5, fev. 2006.

SEGURANÇA cidadã e polícia na democracia. **Cadernos Adenauer IV**, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, n. 3, out. 2003.

SENTO-SÉ, Joao T. (Org.). Prevenção ao crime e teoria social. **Lua Nova**. São Paulo, n. 83, p. 9-40, 2011.

SENTO-SÉ, Joao T. (Org.). **Prevenção da violência**: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SENTO-SÉ, Joao Trajano; SANTOS, Anastácia Cristina; FERREIRA, Thiago. Os conselhos comunitários de segurança pública do RJ: institucionalização e participação. **Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio**, n. 11, ago./dez. 2012, p. 99-114.

SILVA, Luiz Antônio Machado da. Dossiê Cidadania e Violência. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 13, p. 115-124, nov. 1999.

SOARES, Luiz E. Bala perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação. **Boitempo**, Carta Maior, 2015. (Artigo escrito para esse livro)

SOARES, Luiz E. Segurança municipal no Brasil: sugestões para uma agenda mínima. In: SENTO-SE. J. (Org.). **Prevenção da violência**: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 15-44.

STRECK, Danilo Romeu; ADAMS, Telmo. Lugares da participação e formação da cidadania. **Civitas**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 95-117, 2006.

TANGERINO, Davi de Paiva Costa. **Crime e cidade**: violência urbana e a escola de Chicago. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

VELHO, Gilberto. **Individualismo e cultura**: notas para uma antropologia da sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

WHYTE, WILLIAM Foote. **Sociedade da esquina = Street corner society**: a estrutura social de uma área urbana pobre e degradada. Tradução Maria Lúcia de Oliveira; revisão técnica, Karina Kuschnir; apresentação de Gilberto Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

ZALUAR, A. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

ZALUAR, Alba et al. **Insegurança pública**: reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana. In: OLIVEIRA, Nilson Vieira (Org.). São Paulo: Nova Alexandria, 2002.

ANEXOS A - Roteiro de entrevista

Desde quando você participa?

O que você acredita que está fazendo aqui nas reuniões do Conselho?

O que você espera dessa participação social de todos os conselheiros?

O que você espera dessa sua participação no Conselho de Segurança de Porto Alegre?

Que tipos de ganhos você consegue identificar que o COMJUS conseguiu?

O que é Segurança Pública?

O que é ser respeitado nesse espaço de fórum?

Qual é para você o papel da prefeitura aqui nesse espaço?

Quais são as consequências da mudança de representação das instituições?

Quais as dificuldades que você aponta para esse espaço?

Qual o papel da polícia para você no COMJUS?