

# Conselhos de segurança pública no Brasil. Notas provisórias de um campo a ser explorado<sup>1</sup>

## João Trajano Sento-Sé

*Cientista político, pesquisador do Laboratório de Análise da Violência da UERJ.*

[joaotrajano@uol.com.br](mailto:joaotrajano@uol.com.br)

## André Rodrigues

*Doutorando em ciência política pelo IESP-UERJ, pesquisador do ISER.*

[arodrigues@iser.org.br](mailto:arodrigues@iser.org.br)

## Márcio Lázaro

*Doutorando em políticas públicas pelo Instituto de Economia da UFRJ.*

[marciolazaro@gmail.com](mailto:marciolazaro@gmail.com)

### Resumo

O artigo trata dos perfis e configurações dos conselhos de segurança pública em funcionamento hoje no Brasil. A partir da análise dos resultados obtidos pela aplicação de um questionário, buscou-se estimar alguns aspectos do funcionamento desses conselhos dando ênfase a: graus de institucionalização; padrões de interação com o poder público; níveis de autonomia dos conselhos em relação às instituições do sistema de justiça criminal e articulação com atores da sociedade civil organizada. Os resultados apontam para um cenário em que, a despeito da consagração retórica da centralidade dos conselhos para o aprimoramento das políticas de segurança pública, essas instâncias encontram-se, em geral, em situação de institucionalidade precária e baixa autonomia em relação às instâncias do poder público, notadamente no que diz respeito às instituições do sistema de justiça criminal. Ainda assim, conclui o artigo, representam um canal dotado de potencialidades a serem exploradas futuramente.

### Palavras-Chave

*Conselhos. Segurança pública. Participação.*

## Apresentação

A criação de conselhos relativos aos diferentes campos das políticas públicas é a melhor expressão de três ideias complementares que ganham corpo nos anos 1980, consagram-se institucionalmente na Constituição de 1988 e se consolidam nos anos 1990 e na primeira década do século XXI. A primeira ideia refere-se ao incremento da participação nos processos decisórios relativos às políticas sociais, mediante a criação de instâncias em que agentes do Estado e da sociedade civil organizada dividissem assentos. A segunda é de que tais instâncias deveriam ser expressão de demandas, percepções e valores de caráter local, o que traria para a cena decisória o homem comum e daria à municipalidade um protagonismo inédito na história política brasileira. Finalmente, ambas as ideias convergiriam para a expressão do que seria a “verdadeira” democracia, introduzindo componentes participativos no acanhado e supostamente elitista modelo representativo.

Como está registrado na literatura especializada, as ambições acima destacadas atêm-se inicialmente ao que poderíamos chamar de campos clássicos das políticas sociais (saúde e educação) e para o objeto privilegiado de abordagem da assistência social (criança e adolescentes). Simultaneamente à criação de conselhos locais, estaduais e nacionais para cada um dos três campos de políticas sociais

originalmente contemplados pela nova abordagem, destacam-se as experiências locais de orçamento participativo como novo arranjo de intervenção social nos processos de produção de políticas públicas.

Atualmente, o número de conselhos existentes no Brasil é enorme e cobre as mais variadas áreas de atuação. Alguns têm caráter mais restrito e localizado do que o âmbito do município, configurando-se como instâncias locais. No outro extremo, há um sem número de conselhos nacionais. Em tese, as diferentes escalas de abrangência concorreriam para a construção de uma espécie de correia de articulações que iriam da base, na esfera local, ao plano nacional, o que tornaria possível a participação popular no processo de produção de políticas em diferentes níveis do Estado. No que tange à sua natureza e mandato, os conselhos também são diversificados. Eles variam de meras instâncias de participação, com baixo acesso a esferas do poder (seria o caso, por exemplo, dos conselhos locais e comunitários), àqueles que se destinam à proposição de intervenções públicas, passando, entre um e outro, por níveis diferenciados de capacidade de mobilização, formulação de propostas e ingerência nas políticas setoriais.

No campo da segurança pública, a experiência com os conselhos é relativamente recen-

te. Até meados da década de 1990, foram raros aqueles que imaginaram cabível a adoção dessa fórmula. Mesmo quando a experiência de criação de conselhos já extrapolava as áreas clássicas dos direitos sociais, era difícil sequer levar a sério a possibilidade de que algo semelhante pudesse chegar à segurança pública. Nesse caso específico, é bom que se diga, ver tal possibilidade como um absurdo era extensivo a todos os seus personagens potenciais. Os gestores do campo, em sua maioria figuras egressas das Forças Armadas, juristas ou policiais, entendiam a segurança pública como um campo exclusivo de atuação estratégica do Estado. Nesse espírito, até o acesso a informações foi tratado como prerrogativa reservada a autoridades. Os profissionais de polícia mantiveram-se apegados a sua cultura corporativa, refratários a qualquer movimento que sugerisse mudança ou quebra de seus mecanismos de proteção interna. Finalmente, a militância associativa, tão imbuída e disposta a ocupar espaços e interferir na agenda, cultivou com esmero uma franca hostilidade frente àqueles que representam historicamente a mão dura e autoritária do Estado brasileiro. Sentar-se à mesa para dialogar com tais personagens pareceu uma ideia tão descabelada que custou tempo até ser cogitada como algo plausível. De certo modo, portanto, o desafio para o desenho de conselhos de segurança começa pela criação de formas pelas quais personagens acostumados a se encararem como inimigos pudessem ter algo a dizer um para o outro que não passasse de acusações, denúncias, queixas ou agressões.

Lidamos, ainda hoje, com tais dificuldades, o que faz com que o caminho para a consolidação dos conselhos de segurança seja atravessado por

barreiras e problemas bem mais árduos do que experimentados em outros campos. Nas páginas a seguir, faremos um breve relato sobre o processo pelo qual essa ideia vai ganhando força e as primeiras providências para quebrar hostilidades recíprocas são tomadas. Posteriormente, apresentaremos um quadro exploratório da situação atual dos conselhos de segurança no Brasil. Para a primeira parte, faremos uso de alguns documentos importantes que, a um só tempo, marcaram o debate público e expressaram historicamente as configurações desse mesmo debate. Para tanto, selecionamos o Programa Nacional de Segurança Pública, levado a público em 2000, durante o governo Fernando Henrique Cardoso; o Primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, lançado no começo de 2003, quando se iniciava o primeiro governo Lula; e alguns documentos do Fórum Metropolitano de Segurança Pública de São Paulo, iniciativa levada a cabo pelas recém empossadas prefeituras da região metropolitana de São Paulo, em 2001, e o governo do estado. Destacaremos desses documentos os termos pelos quais o imperativo da participação da sociedade civil e sua cooperação com as autoridades públicas na abordagem da violência vai se desenhando nesse breve, mas importante, período da recente história brasileira.

Posteriormente, apresentaremos os resultados de pesquisa realizada no âmbito do Fórum Brasileiro de Segurança Pública junto a conselhos de segurança pública espalhados pelos diversos estados do país. Com esse trabalho, realizado no final de 2012 e nos primeiros meses de 2013, apresentaremos um quadro exploratório e parcial do cenário atual, sugerindo algumas características e possíveis desdobramentos futuros.

## Os conselhos chegam ao campo da segurança pública

Tudo leva a crer que o campo da segurança pública passou ao largo das primeiras ondas de criação de conselhos. Rigorosamente, é discutível afirmar até se dispomos, hoje, desse dispositivo em funcionamento em escala nacional. Foi cumprido, até o presente momento, um longo e acidentado percurso através do qual chegamos a um patamar em que já não há tantas resistências para o tratamento da segurança pública como um bem social e, conseqüentemente, como campo passível de ser enfeixado entre as grandes áreas de políticas sociais. Ainda há grandes resistências entre segmentos de gestores e profissionais para esse tipo de abordagem. Do mesmo modo, do lado da sociedade, causa estranhamento lidar com profissionais que atuam na linha de frente da abordagem de questões relativas ao crime e à violência, identificando-os como personagens cujo trabalho incide diretamente na ampliação do acesso aos direitos sociais. A relação polícia/sociedade tem um histórico conturbado e de difícil solução. Ainda assim, é possível dizer que nos últimos quinze anos alguns esforços foram bem sucedidos para a consolidação desse tipo de abordagem para a segurança pública.

Volátil como é, o campo dos conselhos gestores torna-se mais fugidivo quando associado a uma área hostil para a pesquisa e o recolhimento de informações, como é o caso da segurança pública. As notícias sobre a criação dos conselhos ou mesmo para a construção de um discurso com esse fim são esparsas e dispõem de poucos fundamentos empíricos. Sabe-se, por exemplo, que Leonel Brizola, ainda no início de seu primeiro governo no Rio de Janeiro

(1983-1986), criou um conselho estadual de segurança pública. Como é de conhecimento generalizado, em sua primeira gestão à frente do executivo fluminense, Brizola fez da extensão do acesso aos direitos humanos às classes populares um dos principais motes de seu governo, o que correspondia, naquele momento, ao controle da violência policial em suas incursões nas favelas e áreas periféricas das grandes cidades, entre outros fatores. Inserido nesse contexto, o conselho estadual de segurança pública era, contudo, uma espécie de grupo de notáveis, personalidades publicamente respeitáveis em seus respectivos campos de atuação, com ênfase para os juristas, reunidas no ano de 1984 sob a égide da segurança pública abordada de uma perspectiva democrática. Não há notícias de qualquer ação surgida a partir desse grupo; sequer é sabido se ele chegou de fato a se reunir alguma vez.

À mesma época, Franco Montoro, à frente do governo de São Paulo, fazia esforços similares, angariando fracassos semelhantes aos de seu colega gaúcho radicado no Rio de Janeiro. Segundo Fiona Macaulay (2005), entre os anos de 1985 e 1986, o governo de São Paulo regulamentou os conselhos de segurança pública, no conjunto de iniciativas focadas no enquadramento dos órgãos policiais às novas diretrizes que se definiam no processo de redemocratização. Ainda segundo a autora, no ano de 2002 havia 800 conselhos de segurança pública em São Paulo, espalhados em 520 municípios.

Seguindo a trilha de Macaulay, o primeiro conselho de segurança pública criado no Brasil teria sido na cidade de Maringá, em 1994. Em Lajes, Santa Catarina, o funcionamento de um

conselho local teria contribuído para a redução de 47,7% da incidência de roubos e furtos. Esses dados, porém, carecem de maiores qualificações e contribuem apenas parcialmente para lidarmos com essa zona de sombras. Não há nenhuma pista empírica de que a criação dos conselhos tenha melhorado a implementação ou a efetividade de políticas em um determinado setor. Isso vale para todos eles, incluindo, obviamente, a segurança pública. Para muitos de seus defensores, contudo, as virtudes e potencialidades do funcionamento dos conselhos têm a ver com os processos de discussão que suscitam, mais do que com os resultados realmente obtidos.

Com as informações e os documentos disponíveis, podemos considerar que os últimos anos da década 1990 e os primeiros anos do século XXI são o período em que a fórmula de criação de conselhos firma-se no debate público sobre segurança. Para a recuperação dessa memória, alguns documentos e iniciativas são fundamentais. Tomaremos aqui como referências os dois planos nacionais de segurança pública lançados em 2000, pelo governo FHC, e em 2003, nos primeiros momentos do primeiro governo Lula. Além deles, tomamos como marco os debates e documentos produzidos no âmbito do Fórum Metropolitano de São Paulo, desencadeado em 2001, logo após a posse das administrações eleitas em 2000.

O Primeiro Plano Nacional de Segurança Pública foi lançado pelo governo federal em 2000. Ele é especialmente importante por representar o primeiro movimento público do poder federal em assumir uma parcela de responsabilidade pela segurança desde que as unidades federativas ficaram responsabilizadas

por ela, nos anos 1980. A importância desse documento, contudo, deve ser encarada muito mais no plano simbólico e na consolidação de uma linguagem para lidar com os problemas desse setor, do que propriamente pelos resultados que produziu ou por políticas que tenha porventura orientado. Já em seu primeiro parágrafo, encontra-se menção à integração entre as políticas de segurança *strictu sensu*, as políticas sociais e as ações comunitárias, declarando-se, assim, os objetivos gerais do documento:

Seu objetivo é aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro. (...)

A solução para a complexa e desafiadora questão da segurança exige o efetivo envolvimento de diferentes órgãos governamentais em todos os níveis, entidades privadas e sociedade civil. Busca-se, com o estabelecimento de medidas integradas, aperfeiçoar a atuação dos órgãos e instituições voltadas à segurança pública em nosso País, permitindo-lhes trabalhar segundo um enfoque de mútua colaboração (GOVERNO FEDERAL, 2000, p. 4).

Das 124 ações que constam do documento, várias fazem alusão à participação da sociedade civil e outras tantas à importância dos poderes locais e das municipalidades engajarem-se em programas, assim como já ocorrera em outros campos das políticas públicas.

Estamos convencidos de que, por meio do estreitamento da cooperação com estados, municípios, demais Poderes e sociedade civil

organizada – de forma firme e permanente – muito poderá ser realizado no sentido de se assegurar um dos direitos fundamentais do cidadão: o direito à segurança (GOVERNO FEDERAL, 2000, p. 5).

O primeiro plano nacional de segurança pública é lançado, portanto, com um desenho que torna o campo mais próximo daqueles que tradicionalmente foram enfeixados na redefinição das políticas sociais no Brasil. Inclui a sociedade civil entre os atores relevantes e traz, igualmente, as municipalidades para desempenharem funções específicas nas políticas. Ao seu final, faz-se menção a várias entidades da sociedade civil que teriam contribuído para a redação do documento, como que reiterando a parcela de protagonismo reservada a essa esfera já na redação de suas linhas gerais.

O segundo plano nacional de segurança pública, autointitulado primeiro, é lançado pouco depois da posse do presidente Lula, em 2003. Bem mais encorpado do que o primeiro, ele se divide em quinze capítulos distribuídos em quase cem páginas em que, com ambições de abrangência semelhantes ao plano anterior, vários temas são abordados e propostas veiculadas. É curioso observar que, a despeito do governo que então publicizava o programa ser oposição àquele que fora responsável pelo plano anterior, esse segundo documento parece em vários aspectos um desdobramento melhor elaborado do primeiro.

As menções à sociedade civil organizada não são tão frequentes quanto no documento de 2000, mas esse ator aparece com destaque em capítulos reservados à criação de uma nova concepção do trabalho das polícias estaduais e

na própria definição do que vem a ser o campo da segurança pública. Em relação a esse último ponto, a proposta veicula mudanças radicais nas quais a participação social é das mais relevantes:

Tal estrutura só será eficaz em um contexto democrático se houver a participação da comunidade no planejamento, na fiscalização e na correção das atividades de segurança. As comunidades, os bairros, os assentamentos e as regiões conhecem seu próprio sofrimento, podem avaliar e sugerir a melhor forma de minorar a violência em seus locais de moradia e trabalho, participando diuturnamente nesse processo democrático de constituição de uma polícia cidadã, que tem a pessoa humana como centro e finalidade de sua atividade. A consequência dessa visão é a criação de comissões civis comunitárias de segurança pública ou outros órgãos democrática e racionalmente concebidos, com a participação dos cidadãos e dos responsáveis locais pela segurança, sem conotação político-partidária, nem aparelhamento por grupos ou pessoas, a fim de possibilitar o detalhamento das medidas para os locais e a articulação com os órgãos de prestação de serviços de segurança pública (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p. 23).

Como já foi mencionado, algumas características definidoras dos documentos de 2000 e de 2003 colocam-os mais próximos um do outro do que poderíamos supor, tendo em vista que estes se originaram das duas correntes partidárias antagonistas no cenário nacional ao longo das duas últimas décadas. Um dos pontos de convergência é a aproximação verificada nos dois documentos entre o campo da segurança pública e o dos direitos humanos. Esse é um dado especialmente relevante, pois além de re-

velar um marco da origem do discurso público da segurança no Brasil, esclarece o modo pelo qual ele é definido como área vinculada às políticas sociais e de acesso a direitos. No caso do primeiro documento, é especialmente curioso lembrar que, a despeito do Ministério da Justiça já abrigar uma Secretaria Especial de Segurança Pública na ocasião, o documento é produzido no âmbito da Secretaria Nacional de Direitos Humanos. Se nesse curto período podemos observar movimentações focadas na segurança pública no nível federal, também no âmbito dos municípios a questão força a entrada na agenda. A criação e curta vida do Fórum Metropolitano de Segurança Pública de São Paulo é um bem documentado exemplo dessa tendência.

No dia nove de março de 2001, dois meses após a posse dos novos prefeitos, eleitos no ano anterior, foi realizada a primeira reunião do Fórum Metropolitano de Segurança Pública de São Paulo. Em certo sentido, a iniciativa foi uma resposta a demandas e expectativas da própria população que, durante os debates do período eleitoral, evidenciara que a segurança era uma de suas prioridades, mesmo no âmbito de um pleito municipal. A incorporação da segurança pública no debate eleitoral deu-se em São Paulo do mesmo modo que em outras grandes cidades brasileiras. O fato de se tratar de um campo relativo aos governos estaduais não importou muito para o eleitorado, nem mesmo para os postulantes que, com ênfase e abordagens variadas, procuraram mostrar sensibilidade e compromisso para lidar com a questão.

Findo o processo eleitoral e empossadas as novas administrações municipais, o tema foi retomado. Trinta e seis das trinta e nove prefei-

turas de municípios que compunham a Grande São Paulo reuniram-se na sede da FIESP para estabelecer um plano de ação coordenado para lidar, juntamente com o governo estadual, com a segurança pública.

A criação do Fórum Metropolitano de Segurança de São Paulo é expressiva de uma tendência em curso que introduz o poder municipal no rol de atores responsáveis pelo provimento de segurança pública à população. Ela se verifica em vários outros pontos do país, ainda que com graus de institucionalização e articulação diferenciados. Isso representa um passo importante na configuração da segurança como um campo pertinente ao acesso a direitos e à participação local.

Na definição de campos de atuação do Fórum, quatro áreas foram elencadas: sistema de informação; prevenção; controle da violência e da criminalidade; e comunicação. Não é o caso de analisar aqui cada uma delas. Cabe, alternativamente, destacar que no planejamento de três delas – prevenção, controle da violência e criminalidade e comunicação – a participação e cooperação da sociedade civil é destacada como estratégica. Já no documento fundador do Fórum, em que são elencadas sua missão e seus objetivos, temos que:

A missão do Fórum Metropolitano de Segurança Pública é promover a redução da violência na Região Metropolitana de São Paulo, particularmente através de ações de natureza preventiva e parcerias entre a sociedade civil, a universidade, os governos municipais, o governo estadual e o governo federal.

(...)

Intensificar a colaboração entre governos municipais e destes com a sociedade civil, a universidade e o setor privado, no desenvolvimento e sustentação de estratégias preventivas de redução da violência, tanto de natureza social como de natureza situacional (FMSP, 2001, p. 11).

É perceptível que o poder municipal instituiu-se enquanto ator pela sua capilaridade na estrutura social e na sua capacidade privilegiada de articulação entre Estado e instâncias não governamentais, sociedade civil incluída. Todo o esforço de então, ao menos ao nível retórico, está concentrado na criação de um circuito que fosse da base (a sociedade civil) ao topo da estrutura governamental, representado pela União, tendo os municípios um papel preponderante em garantir um bom fluxo de articulação. Em praticamente todos os documentos produzidos no âmbito do Fórum a que tivemos acesso, o estímulo e as diretrizes para a criação de conselhos municipais de segurança aparecem como uma das prioridades. Eles se justificam, sobretudo, como estratégia de articulação com a Guarda Municipal, cuja consolidação é outro aspecto repetidamente enfatizado nos documentos.

Embora não tenha durado muito tempo e os resultados efetivos tenham sido bastante modestos, a articulação do Fórum Metropolitano de Segurança Pública de São Paulo é a mais bem documentada expressão de uma tendência que marcou o debate sobre segurança pública no Brasil na virada de século. Aquilo que se passava em vários municípios da Grande São Paulo ocorria, também, em outros municípios brasileiros que se movimentavam, inclusive, na criação de secretarias voltadas para a questão da segurança em nível local.

Um dado interessante em todos os documentos aqui analisados é a repetição, no que tange à abordagem da relação sociedade/aparato policial, do uso da palavra cooperação. A repetição impressiona, sobretudo quando temos em vista o tom prevalecente nas relações entre esses dois atores. Do lado das instituições policiais, a aproximação com a sociedade é encarada com desconfiança, quando não hostilidade. Autores como Soares (2000), Rolim (2006) e Ratton (2007), por exemplo, assinalam os traços da cultura corporativa, da formação e do legado histórico que fazem das instituições do sistema de justiça criminal – as polícias em destaque – as mais refratárias e resistentes às mudanças instituídas a partir de nosso último processo de redemocratização<sup>1</sup>.

O quadro não é muito diverso, porém, quando abordado pelo lado de instâncias da sociedade civil. A visão predominante deste último é das polícias como instrumentos do Estado autoritário, discriminador e violento. Nessa perspectiva, o vínculo das polícias com os órgãos de repressão e seu uso como instrumentos de violação de direitos continua prevalecendo sobre as potencialidades dialógicas abertas pelas inúmeras iniciativas que se tem voltado para esse fim.

Se suspeitas e hostilidades mútuas pautam, em grande medida, as relações polícia/sociedade, apresentando-se como obstáculo para a consagração do modelo “conselhistas”, é possível, por outro lado, pensar esse mesmo arranjo como fórmula possível para remoção ou apaziguamento dessa tensão. Em pesquisa sobre os conselhos de segurança do Ceará, Rosemary de Oliveira Almeida e Glauécia Mota Brasil (ALMEIDA e BRASIL,



2004) destacam as impressões favoráveis de uma parcela dos participantes não policiais acerca do impacto dos encontros ali ocorridos para a relação polícia/comunidade.

A fala dos conselheiros é congruente com as determinações da Secretaria de Segurança Pública, o que é quase geral entre as lideranças. Elogiam o fato de se reunirem com as autoridades e serem ouvidos, enterrando, no seu entender, o passado de violência policial, do medo de falar e serem violentadas; entretanto, ao mesmo tempo, percebe-se, nas mesmas entrevistas, que algumas lideranças responsabilizam as autoridades policiais pelo trabalho, alegando que estas precisam ter interesse e empenho em rastrear as informações da comunidade, atendendo os seus pedidos e não somente usá-las (ABREU e ALMEIDA, 2004, p.147-8).

A passagem anteriormente destacada evidencia uma indisfarçável ambivalência na percepção de segmentos da população sobre a aproximação com a polícia. Ainda quando se acena com a disposição de compartilhar experiências, há sinais de reservas e desconfiança. Tal ambivalência, contudo, é de mão dupla. As iniciativas de aproximação da polícia parecem ter algum prestígio entre autoridades e segmentos minoritários das corporações, sem maior entusiasmo das bases. São, no entanto, presságio para possíveis e necessários avanços na criação de canais de diálogo.

No cenário rapidamente desenhado nos parágrafos anteriores, a criação dos conselhos aparece como um caminho desejável para a superação de barreiras e de aproximação polícia/sociedade. Haveria, assim, um ingrediente a mais justifican-

do o investimento na criação e consolidação de conselhos país a fora. A leitura de alguns trabalhos esparsos dá a impressão de que esse é um processo em curso com muitos empreendimentos a serem comemorados. É difícil encontrar um único estado no Brasil em que não se tenha menção à criação de conselhos estaduais e municipais. Em algumas fontes, geralmente vinculadas aos poderes executivos, encontramos menções a dezenas, quando não centenas de conselhos em funcionamento, o que transmite uma primeira impressão de que estaríamos em plena mobilização cidadã (seja lá o que isso signifique) no campo da segurança pública. Tal impressão, contudo, raramente resiste a uma aproximação maior a esse campo. O próximo capítulo é um relato de resultados advindos desse movimento de aproximação.

### Os conselhos chegam à segurança pública?

Apresentaremos, a seguir, alguns resultados obtidos em sondagem sobre o momento atual dos conselhos de segurança pública no Brasil. Como já foi dito, o universo do associativismo via conselhos é bastante volátil e de difícil apreensão. À medida que esse universo amplia-se, torna-se mais complexo e, principalmente, encontra-se radicado nas bases da estrutura social, mais pronunciada é sua natureza artesanal e, conseqüentemente, mais difícil revela-se o entendimento de suas dinâmicas.

Utilizamos como referência inicial para nossa pesquisa o levantamento prévio de 545 conselhos realizado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) em 2009. Além de ser a fonte mais abrangente e confiável sobre os conselhos disponível em âmbito nacional, julgamos que seria interessante tornar nosso trabalho uma espécie de atualização do que já

fora realizado anteriormente<sup>2</sup>. Evidentemente, a escolha trouxe, também, alguns problemas.

Dos 545 conselhos apurados pela SENASP, tentamos contato com 398. Cientes de que estaríamos lidando, em muitos casos, com pessoas sem muita disponibilidade de tempo e com estrutura precária, procuramos elaborar um questionário curto pelo qual poderíamos estimar: grau de institucionalização do conselho; vínculos e padrões de interação com o poder público; perfil de composição e tipo de atuação. O percurso inicial de contato é, por si só, um capítulo à parte. Já nas tentativas de fazer contato por telefone com as referências disponíveis na planilha da SENASP, uma boa parte do universo do trabalho anterior foi descartada. Os resultados mais comuns foram: o contato não mais está vinculado ao conselho e não se tem informações sobre novos titulares; o telefone não mais pertence ao contato; o número não existe ou ninguém atende; o contato não pode atender e pede-se que o procure posteriormente, etc.

Uma parte expressiva dos números de telefone fixo, de celulares ou endereços de e-mails era pessoal, de alguém ligado ao conselho quando do primeiro levantamento e, na maior parte das vezes, já sem qualquer vínculo com a instituição. Essas pessoas, em sua maioria, sequer foram encontradas e várias delas, quando localizadas, tinham pouco a ajudar no que toca a informações sobre o conselho. Esse filtro foi o principal responsável por chegarmos, ao fim, à apuração de somente 62 conselhos, o que representa pouco mais de 10% do universo mapeado em 2009 e em torno de 20% da listagem com que buscamos a atualização. Trata-se

de um universo bastante reduzido, que não pode ser tratado nem como amostragem, nem como recorte expressivo do que existe hoje no campo. Deve ser encarado, portanto, como o resultado possível de um levantamento exploratório. É sobre esse universo que trataremos a seguir.

Na Tabela 1, temos a distribuição dos conselhos por unidade federativa.

Como pode ser visto, o estado da Bahia aparece como aquele com maior incidência de respostas a nossa sondagem, com 13 conselhos retornando nosso questionário devidamente preenchido. Por outro lado, estados como São Paulo e Rio de Janeiro, que estão entre as unidades federativas que primeiro se lançaram nessa experiência, contribuem respectivamente com apenas cinco e dois questionários respondidos. O estado do Ceará – onde existem conselhos, ou ao menos tentativas de consolidá-los, desde o final dos anos 1990 – não participa de nosso universo, enquanto Minas Gerais confirma seus avanços no campo destacando-se como o segundo estado que mais contribui com questionários respondidos.

Quanto ao tempo de existência dos conselhos que responderam a nossa sondagem, há observações importantes a serem feitas. Apenas 10 conselhos do nosso universo foram fundados antes de 2000, ano do lançamento do primeiro plano nacional de segurança. Destaque-se também que entre 2003 (ano do lançamento do segundo plano nacional) e 2008 observamos a maior incidência de criação de conselhos, com 37 casos. O último dado a ser destacado é a baixa incidência de conselhos

Tabela 1 - Conselhos - UF

UF	Frequência
Bahia	13
Minas Gerais	12
Paraná	6
Santa Catarina	6
São Paulo	5
Mato Grosso	4
Rio Grande do Sul	4
Espírito Santo	2
Goiás	2
Rio de Janeiro	2
Alagoas	1
Distrito Federal	1
Mato Grosso do Sul	1
<b>Total</b>	<b>59</b>

Fonte: Elaboração dos autores.

fundados em 2009 ou depois. Fazemos tal destaque porque 2009 foi o ano da Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública, evento cercado por um grande esforço de mobilização em escala nacional. Apenas 6 conselhos por nós encontrados foram fundados no ano da conferência ou depois dela.

A alta incidência de perdas já no momento da primeira tentativa de contato dá-nos uma prévia da resposta para uma das perguntas que nos ocupa: qual é o grau de institucionalidade dos conselhos de segurança no Brasil hoje? A resposta é inequívoca: esse é um universo com baixíssima institucionalidade e, ao

que tudo indica, fortemente dependente do espontaneísmo intermitente de suas lideranças de ocasião. A impressão deixada nos primeiros movimentos da pesquisa é reforçada pela observação das informações que conseguimos coletar. Pareceu-nos razoável esperar daquelas instâncias de que obtivemos retorno alguns traços que caracterizassem uma estrutura mínima que, justamente, as tornasse capazes de estabelecer esse contato básico com uma instituição da sociedade civil especializada no campo em que os conselhos atuam e interessada nesse diálogo. Os resultados que seguem, contudo, não são dos mais significativos nesse sentido.

Incluímos no questionário um pequeno pacote de perguntas que nos dariam um quadro das estruturas disponíveis nos conselhos de segurança em funcionamento. Dentre os conselhos que nos deram retorno, mais da metade (31 deles) atestou ter registro de pessoa jurídica. Esse número nos surpreendeu positivamente. No entanto, apenas 9 dos 62 conselhos responderam que têm dotação orçamentária e somente 4 têm sede própria. Finalmente, apenas 8 contam com funcionários contratados. De um modo geral, portanto, pode-se dizer que sem um espaço físico de referência, sem estrutura organizacional básica mínima e sem recursos próprios, a capacidade operacional dessas instâncias é bastante limitada, o que nos faz entender melhor as dificuldades encontradas já no início do levantamento.

Embora sua importância seja destacada no discurso público por autoridades, militantes de direitos humanos, gestores de segurança pública, profissionais do campo e agentes da sociedade civil organizada em geral, e ainda que sua criação seja proposta em documentos paradigmáticos e por intervenções das mais variadas, o cenário de institucionalização dessas instâncias parece pouco animador. Elas dependem, ao que parece, da iniciativa de lideranças e personagens engajados, portadores, provavelmente, de boas intenções, mas incapazes de lidar com tantas dificuldades e limitações. Tudo leva a crer que, para além do esforço de personagens isolados, um outro motivador da criação de conselhos seja o próprio poder público. Em pesquisa qualitativa realizada no Rio de Janeiro, pudemos perceber o protagonismo do executivo estadual na construção dos conselhos comunitários no estado (SENTO-SÉ et al, 2013).

Tabela 2 - Instância do poder público a que está vinculado

Instância	Frequência
Estadual	28
Municipal	13
Local	5
Não está vinculado a qualquer instância do poder público	15
<b>Total</b>	<b>61</b>
NS/NS	1

Fonte: Elaboração dos autores.

Pareceu-nos importante, então, identificar eventuais vínculos dos conselhos com os diferentes níveis do poder do Estado. Os resultados confirmaram nossa intuição inicial (Tabela 2).

Tal como explicitado na tabela 2, apenas 15 dos 62 conselhos com que travamos contato não guardam vínculo com o poder público. Entre os demais, prevalecem os conselhos vinculados ao poder estadual (28). Aos 13 que declaram explicitamente o vínculo ao poder municipal, podemos, talvez, adicionar 5 que se declaram vinculados ao poder local. Esses últimos são, possivelmente, casos de conselhos radicados em bairros ou instâncias mais restritas do que a esfera municipal.

Pelas informações comentadas acima, a expectativa de criar conselhos municipais, ao que parece, não se concretizou ou, ao menos, não se institucionalizou de forma suficiente a

termos hoje a capacidade de captação de informações a respeito. Dentre as informações obtidas, prevalecem os conselhos vinculados às estruturas estaduais de governo e, dentre estes, boa parte está articulada a órgãos específicos da segurança pública, como veremos adiante.

Na tabela a seguir, temos a distribuição dos conselhos segundo seus vínculos com o poder público. Chamou nossa atenção a alta incidência de conselhos vinculados à estrutura da segurança pública (23) ou diretamente às polícias (7). Juntos eles totalizam praticamente metade de nosso universo (Tabela 3).

À primeira vista, o vínculo dos conselhos a secretarias de segurança ou a algum órgão policial pode soar natural e não problemático. É importante, porém, levantar algumas questões a respeito. Em primeiro lugar, cabe questionar em que medida tal proximidade pode com-

**Tabela 3 - Órgão ou secretaria a que está vinculado ou subordinado o conselho**

Órgão	Frequência
Secretarias de segurança pública ou afins	23
Não está vinculado a nenhum órgão	15
Secretaria Estadual	11
Polícias (Civil, Militar, Guardas)	9
Judiciário	4
Outras secretarias	4

Fonte: Elaboração dos autores.

prometer a efetivação dos conselhos como instrumento de controle e supervisão, o que, em tese, seria uma de suas vocações. É importante ter em mente que a área de segurança guarda aspectos singulares em relação a outros campos de políticas públicas. Ela lida com instâncias que têm acesso privilegiado aos meios de fazer uso da força. Tal prerrogativa confere um grau de discricionariedade às instituições do sistema de justiça criminal – às polícias, sobretudo – muito expressivo. Lidamos, portanto, com um universo em que a equidade entre os atores é problemática em aspectos importantes. Em segundo lugar, o histórico das instâncias do sistema de justiça criminal – novamente com destaque para as polícias – é não somente de falhar no provimento de segurança, mas de concorrer sistematicamente para a violação da lei e a negação de direitos, agindo a contrapelo da ordem legal. De forma talvez mais acentuada do que em outras áreas, a segurança pública requer conselhos dotados de razoável autonomia e capacidade crítica, o que fica evidentemente comprometido se eles se encontram vinculados exatamente àqueles órgãos a quem deveriam ter o poder e a autoridade de criticar.

As características anteriormente mencionadas sugerem que talvez fosse desejável alocar os conselhos em nichos onde eles pudessem gozar de alguma margem de autonomia frente às autoridades ligadas ao campo específico da segurança pública; um espaço em que o convívio se pautasse pelo equilíbrio de poder. Esse, contudo, não tem sido o caso. Mesmo antes de checar os dados aqui apresentados, as notícias espalhadas nos diferentes estudos consultados convergem para essa mesma direção. Na melhor das interpretações, pode-se dizer

que se tem priorizado a dimensão cooperativa destacada nos documentos anteriormente analisados, em que se propugna a ação concertada entre polícias e sociedade civil. Tal cooperação, contudo, estabelece-se, vale repetir, em bases assimétricas, em que a autonomia dos atores não vinculados ao Estado em criticar, supervisionar e, eventualmente, denunciar, é comprometida.

A predominância da dimensão cooperativa frente a um caráter que pudesse ser compreendido como mais combativo é sugerida por várias informações. Uma delas reside na definição da composição do conselho. Como foi consagrado em outros campos, também os conselhos de segurança preveem entre seus membros natos a presença dos profissionais do campo. Essa questão nos parece especialmente relevante não somente para a configuração do conselho, mas para sua capacidade de efetivar suas vocações de supervisão e controle das políticas do setor.

Na tabela 4, a seguir, listamos profissionais com cargos de comando em suas respectivas corporações e instâncias variadas do aparato do Estado. Tentamos, com isso, estimar que atores ocupam preferencialmente os assentos. A primeira observação a ser feita diz respeito ao volume de conselhos que dispõem de assentos cativos para oficiais da Polícia Militar. Dentre os 58 conselhos que responderam a tal questão, apenas 14 não têm oficiais entre seus membros natos. Em segundo lugar de maior incidência estão delegados da Polícia Civil. Somente após a representação dessas duas categorias encontramos menções a representantes de secretarias variadas (de segurança pública inclusive). Por outro lado, a participação de instâncias do po-

Tabela 4 - Dispõem de assento cativo no conselho, na qualidade de membros natos, representantes de:

Representantes	Sim	Não	Total	NS/NR
Polícia Militar (oficiais, comandantes)	44	14	58	4
Polícia Civil (delegados, chefes de polícia)	38	20	58	4
Outros	26	31	57	5
Secretarias de Governo	19	38	57	5
Secret. de Segurança, Ordem Pública, etc.	19	37	56	6
Guarda Municipal (chefes e comandantes)	16	40	56	6
Judiciário	16	41	57	5
Ministério Público	15	42	57	5
Bombeiro Militar (oficiais, comandantes)	14	42	56	6
Defensorias	10	47	57	5
Polícia Federal (delegados, chefes de polícia)	6	50	56	6
Ouvidorias de Polícia	5	51	56	6
Polícia Rodoviária Federal (chefes)	5	51	56	6
Sistema Penitenciário (diretores, gestores)	5	51	56	6
Perícia (diretores, gestores)	4	52	56	6

Fonte: Elaboração dos autores.

der público externas aos executivos estaduais ou municipais é bem modesta, aparecendo representantes do judiciário como a primeira a ser mencionada, com 16 casos, seguida do Ministério Público, com 15 citações.

Na tabela 5, apresentamos os resultados da mesma pergunta listando, nesse caso, profissionais do sistema de segurança pública que ocupam posições subalternas na hierarquia de suas respectivas corporações. Como supúnhamos, as menções afirmativas quanto à participação declinaram bastante, mas, ainda assim, encontramos a

mesma tendência verificada anteriormente, com a Polícia Militar e a Polícia Civil aparecendo em primeiro e segundo lugares respectivamente.

Parece-nos claro que a presença das instituições policiais é grande nos conselhos e que, nesse aspecto, a Polícia Militar tem ampla prevalência frente aos demais órgãos do sistema de justiça criminal. Na outra ponta, considerando-se a sociedade civil, entre os 55 conselhos que responderam à questão, 38 declararam que em seus conselhos as associações de moradores estão entre

Tabela 5 - De trabalhadores de segurança pública:

Representantes	Sim	Não	Total	NS/NR
Polícia Militar (praças)	27	28	55	7
Polícia Civil (inspetores, escrivães, etc)	18	37	55	7
Bombeiros Militares (praças)	10	44	54	8
Guardas Municipais (agentes)	10	44	54	8
Outros	8	46	54	8
Agentes Penitenciários	5	50	55	7
Polícia Rodoviária Federal (agentes)	4	51	55	7
Polícia Federal (agentes)	3	52	55	7
Perícia (técnicos, agentes)	2	53	55	7

Fonte: Elaboração dos autores.

Tabela 6 - Da sociedade civil:

Entidades	Sim	Não	Total	NS/NR
Associações de moradores	38	17	55	7
Entidades de Classes	33	22	55	7
ONGs	26	29	55	7
Conselhos Tutelares	21	34	55	7
Redes e Fóruns	17	38	55	7
Outros	15	40	55	7

Fonte: Elaboração dos autores.

seus membros natos. Por um lado, causou-nos surpresa a alta incidência de entidades de classe e, por outro lado, o fato de ONGs, conselhos tutelares e redes variadas apresentarem incidência inferior à metade dos casos apurados (Tabela 6).

Dentre os conselhos por nós apurados, 26 são exclusivamente consultivos e 23 deliberativos, o que nos pareceu um número bastante expressivo e surpreendente. Na verdade, mesmo nas intervenções mais abertamente favoráveis à criação de conselhos como meca-



Tabela 7 - Atribuição normativa do conselho:

Atribuição	Frequência
Consultivo	26
Deliberativo	23
Outro, qual?	12
<b>Total</b>	<b>61</b>
NS/NR	1

Fonte: Elaboração dos autores.

nismo de aprimoramento e democratização da área de segurança, prevalecem, em geral, posições favoráveis a circunscrevê-los ao campo da consulta, do diálogo e da cooperação, sem atribuições deliberativas. A despeito dessa alta incidência, contudo, não temos maiores razões para acreditar que tais instâncias têm efetividade para pautar políticas. Adicionalmente, cabe destacar que praticamente todos os 12 casos compreendidos na rubrica outros se enquadrariam na janela de consulta (Tabela 7).

Se a estrutura dos conselhos parece bastante precária, a rotina de encontros por eles promovida sugere alguma margem de regularidade. Conforme indicam as tabelas 8 e 9, a maioria dos conselhos prevê reuniões mensais e mais da metade daqueles que responderam a questão (27 num total de 51) declaram que, nos 12 meses anteriores a aplicação do questionário, tinham convocado reuniões extraordinárias pelo menos uma vez. Esses dados, ainda que não digam muito sobre participação e engajamento ampliado, sugerem ao menos o esforço de estabelecimento de regularidade dos encontros.

Se a regularidade das reuniões pode ser encarada como um ponto positivo, as formas de convocação recolocam o problema da baixa institucionalidade dos conselhos (Tabela 10).

À alta incidência de convocações transmitidas ao final da reunião, soma-se a incidência de formas pessoais de fazê-las, como pelo uso de telefone, explicitando-se mais uma vez o caráter artesanal do funcionamento dos conselhos (Tabela 11). Se tivermos em conta que apenas 15 desses conselhos dispõem de uma página na internet, como indica a tabela 12, a impressão que ficamos é de um universo ainda bastante limitado em seus recursos de divulgação e comunicação em larga escala.

Na outra ponta, vale dizer, no que tange à divulgação de resultados, decisões e posicionamentos, o cenário reforça a direção que temos tomado em nossa análise. Como exposto na tabela a seguir, apenas metade do total de conselhos que nos retornaram o questionário dispõe de uma rotina de divulgação de seus encaminhamentos e deliberações (Tabela 13).

Tabela 8 - Periodicidade das reuniões regulares nos últimos 12 meses:

Periodicidade	Frequência
Semanal	2
Mensal	42
Bimestral	3
Trimestral	2
Semestral	1
Anual	1
<b>Total</b>	<b>51</b>
NS/NR	11

Fonte: Elaboração dos autores.

Tabela 9 - Ocorreram reuniões extraordinárias nos últimos 12 meses?

Total	Frequência
Sim	27
Não	44
<b>Total</b>	<b>51</b>
NS/NR	11

Fonte: Elaboração dos autores.

Tabela 10 - As reuniões são convocadas:

Ao fim de cada encontro	22
Por via eletrônica	23
Outros	28

Fonte: Elaboração dos autores.

Tabela 11 - As reuniões são convocadas (outros):

Outros	Frequência
Telefone	11
Convite	6
Cartas	3
Agenda / Calendário Anual	3
Panfletos e jornais	2
E-mail	2
Outros	1
<b>Total</b>	<b>28</b>
NS/NR	11

Fonte: Elaboração dos autores.

Tabela 12 - O conselho dispõe de página na internet?

Total	Frequência
Sim	15
Não	36
<b>Total</b>	<b>51</b>
NS/NR	11

Fonte: Elaboração dos autores.

Tabela 13 - Há uma rotina de divulgação ampliada dos debates, demandas, encaminhamentos e/ou deliberações estabelecidas nas reuniões dos conselhos?

Total	Frequência
Sim	30
Não	21
<b>Total</b>	<b>51</b>
NS/NR	11

Fonte: Elaboração dos autores.

Temos, portanto, um cenário de baixa institucionalidade, recursos precários de comunicação e alta incidência de incorporação de profissionais de polícia em seus quadros, combinados com alguma regularidade de reuniões e razoável incidência de convocação para encontros extraordinários. Dadas tais características, cabe fechar essa exploração tentando determinar o que se discute nesses espaços, que posições são tomadas e para onde são endereçadas. Acreditamos que as respostas a essas questões deixam-nos mais próximos de saber as configurações e dinâmicas atuais dos conselhos de segurança com que conseguimos estabelecer contato, bem como quem são seus interlocutores privilegiados.

Dentre as opções por nós propostas no questionário, predominam questões gerais relativas a estratégias de policiamento e de segurança pública em sentido mais amplo (Tabela 14). Daí as menções reiteradas a discussões sobre estratégias preventivas, questões de gestão e informações sobre indicadores. Caso os sinais de institucionalização desses conselhos não fossem tão baixos, seríamos induzidos a crer que estamos lidando com agentes fortemente equipados e especializados. A combinação de diferentes informações de que dispomos, porém, aponta-nos para outras direções.

Se, por um lado, prevalecem questões atinentes a estratégias e modos de gestão de segurança, por outro lado, aquelas referentes a denúncias contra agentes policiais são bastante escassas. Elas se encontram entre as menos discutidas e apontadas nas reuniões dos conselhos, dentre as opções por nós sugeridas. Muito provavelmente essa tendência tem a ver com

informações comentadas anteriormente, como a forte presença de profissionais de polícia nos conselhos e a íntima relação destes com as instâncias estatais de segurança pública. Essas características acabam por nos apontar um quadro de baixo potencial de conflito interno e, quase como desdobramento, limitada capacidade dos conselhos de atuarem como instrumentos de denúncia e controle do sistema de segurança pública estatal.

Na expectativa de captar a incidência de focos de conflito decorrentes de ações marcadas por violência policial, incluímos uma pergunta específica sobre o tema. Mais uma vez, contudo, os resultados indicam uma baixa tendência conflitiva nos conselhos. Como indica a tabela 15, apenas 14 conselhos registraram alguma denúncia no sentido proposto nos 12 meses anteriores à aplicação do instrumento de sondagem.

A tendência estabelecida aqui é reforçada quando lidamos com a informação sobre os interlocutores preferenciais radicados no poder público. As polícias, de modo geral, são predominantes, seguidas pelas secretarias de segurança. Mais uma vez, chama atenção a predominância dos atores da ponta do sistema de justiça criminal e a baixa incidência para fora do circuito das polícias (Tabela 16).

Ainda quanto à interlocução, sondamos sobre os tipos de encaminhamentos mais comuns às decisões e deliberações tiradas pelos conselhos (Tabela 17).

O primeiro ponto a destacar refere-se à alta incidência de encaminhamentos dirigidos a instâncias do poder municipal. Ao que parece,

Tabela 14 - Quais, dentre os temas abaixo, foram objeto de discussão e/ou deliberação nos últimos 12 meses?

Tema	Sim	Não	Total	NS/NR
Estratégias de prevenção da violência	47	4	51	11
Gestão da segurança pública	46	5	51	11
Indicadores e acompanhamento das incidências criminais	41	10	51	11
Queixas sobre precariedade do policiamento	41	10	51	11
Queixas sobre atuação de grupos vinculados ao comércio de drogas ilegais	37	12	49	11
Intervenções sociais e/ou assistenciais em áreas específicas	33	18	51	13
Intervenções policiais tópicas	27	24	51	11
Formulação de regimento interno e regras de funcionamento	20	31	51	11
Controle externo das instituições de segurança	17	34	51	11
Denúncias de violência policial perpetrada pela PM	11	40	51	11
Orçamento para segurança pública	11	40	51	11
Queixas sobre atuação de grupos ilegais armados (milícias, grupos de extermínio, justiceiros, etc.)	9	41	50	12
Denúncias de violência sofrida por policiais militares	6	45	51	11
Denúncias de violência policial perpetrada pela Polícia Civil	5	45	50	12
Denúncias de violência sofrida por policiais civis	3	47	50	12
Outros	19	32	51	11

Fonte: Elaboração dos autores.

**Tabela 15 - Houve decisões ou discussões do conselho decorrentes de denúncias de abusos, violações, ou desvios de conduta de agentes públicos de segurança nos últimos 12 meses?**

Total	Frequência
Sim	14
Não	37
<b>Total</b>	<b>51</b>
NS/NR	11

Fonte: Elaboração dos autores.

**Tabela 16 - Dentre as alternativas abaixo, destaque os três principais interlocutores do conselho, entre agentes estatais:**

Interlocutores	Frequência
Polícia	77
Secretarias de Seg. Pub (Estado/Município)	24
Forças Auxiliares	12
Outras Secretarias (Estado/Município)	10
Outros agentes vinc. Serv. Público	8
Outros	4

Fonte: Elaboração dos autores.

portanto, a despeito de não aparecer como interlocutor preferencial ou como ator muito efetivo na composição dos conselhos, o poder municipal é receptor privilegiado de demandas e encaminhamentos. As instituições policiais voltam a ter destaque na recepção de demandas, ocupando o segundo lugar nesse quesito. Reitera-se, então, a proximidade já apontada. Outro dado importante é a recorrência de denúncias encaminhadas ao

Ministério Público. Deve-se ter em vista que tais denúncias não foram qualificadas e, portanto, não temos como saber o objeto delas.

A partir do que conseguimos apurar ao longo de cerca de dois meses de esforços renovados de contato, busca de informações e envio e recebimentos de um breve questionário acerca dos conselhos de segurança em

Tabela 17 - Entre os principais resultados dos trabalhos do conselho pode-se apontar:

Resultados	Sim	Não	Total	NS/NR
Recomendações dirigidas secretarias de governo municipal	46	5	51	11
Demandas a instituições das polícias	43	58	51	11
Decisões colegiadas	38	13	51	11
Recomendações dirigidas a secretarias de governo estadual	32	19	51	11
Denúncias ou recomendações dirigidas ao Ministério Público	30	21	51	11
Documentos técnicos (pareceres, cartilhas, relatórios)	27	24	51	11
Denúncias a instituições de controle das polícias	16	35	51	11
Denúncias via mídia	16	35	51	11
Minutas de projeto de lei (a serem assinadas e publicadas pelo executivo)	11	40	51	11
Minutas de decretos (a serem assinadas e publicadas pelo executivo)	6	45	51	11
Minutas de portarias (a serem assinadas e publicadas pelo executivo)	5	46	51	11

Fonte: Elaboração dos autores.

atividade no plano nacional, esse é o cenário que foi possível construir. A fragilidade dos dados fala por si mesma, mas podemos ler além. Mesmo as informações apuradas parecem convergir para intuições suscitadas pelas dificuldades de estabelecer uma aproximação maior e mais sistematizada do campo. De certo modo, é como se o campo dos movimentos sociais no Brasil hoje, tão difuso e fugidio, exteriorizasse tais marcas ao

extremo no campo da segurança. Do mesmo modo, exatamente esse campo em que a sociedade civil teria tanto a forçar no que diz respeito a mudanças e redefinições, o que parece acontecer é a prevalência da lógica dos agentes do Estado, a ascendência dos profissionais do campo e a predominância da dinâmica cooperativa, sob a qual talvez resida a conservação e a perpetuação do *status quo* que se desejava superar.

## Conclusão

Os temas da modernização, qualificação e democratização do sistema de justiça criminal e do campo da segurança pública configuram, já há algum tempo, o discurso público da segurança pública. No interior desse ideário, encontramos as reiteradas expectativas pelo aprofundamento dos mecanismos de controle externo e participação social na elaboração de diretrizes, estratégias e políticas. Nesse caso, os conselhos comunitários, municipais e estaduais figuram como peças chave, bem como o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), no plano federal. O salto da consolidação discursiva para a efetivação institucional é o grande desafio a ser vencido. Por ora, temos acumulado parcas e momentâneas realizações pontuais, entremeadas por fracassos desanimadores.

Ao abordarmos os conselhos de segurança em perspectiva, temos o benefício de discernir alguns fatores limitantes que não são exclusividades destes. Um deles diz respeito ao próprio modelo de participação via conselhos. Ainda que dotada de um bom potencial para a articulação de demandas e atores, a “fórmula conselhistas” tem dificuldades inerentes ao próprio arranjo. Acrescente-se a isso o reconhecimento de que os traços centralistas e a escassa tradição associativa de nossa história republicana são características mais difíceis de serem superadas do que supúnhamos. Estas são dificuldades enfrentadas pelas iniciativas associativas e focadas na difusão de conselhos nas mais variadas áreas das políticas sociais, mesmo por aquelas mais antigas e com maior histórico de mobilização. Feitas tais ressalvas, há elementos próprios da área da segurança pública que devem ser levados em conta.

Das mais tímidas às mais ousadas e consistentes tentativas de articulação de conselhos no campo da segurança pública, os poderes executivos – municipais, estaduais e federais – têm sido protagonistas solitários no que tange ao poder público. Mesmo que tal tendência estenda-se a outros campos, no caso da segurança ela tem efeitos especialmente danosos. Personagens importantes do sistema de justiça criminal e do aparato de garantia de direitos seguem à margem, ignorando tais instâncias e negando-se a conferir-lhes a legitimidade mediante seu engajamento e endosso. Como resultado, temos uma situação paradoxal.

De todas as instâncias do sistema de justiça criminal, as polícias estaduais estão entre as principais fontes de problemas e de violações da legalidade. São elas o alvo preferencial dos esforços reformadores e, por outro lado, as que manifestam suas resistências com agressões mais abertas à população em geral e às camadas sociais mais pobres, em particular. Dada a configuração atual, contudo, são essas mesmas instituições as mais instadas a participar dos conselhos e a funcionar como estuário de suas demandas. A abordagem de tal característica dos conselhos pelo lado positivo indicaria uma aproximação virtuosa entre polícias e população, concorrendo-se, assim, para a superação de histórica hostilidade recíproca. Os problemas começam a surgir, no entanto, quando lembramos que, nessa aproximação, os representantes da sociedade civil são encarados muito mais como beneficiários dos serviços policiais, do que como atores politicamente relevantes para a definição do campo. Podem discutir, encaminhar demandas, informar, mas têm pouco espaço para interferir e superviso-



nar o trabalho das polícias e das demais instâncias do sistema. Esvazia-se, portanto, a dimensão realmente política que inspira a existência dos conselhos.

Como corolário do que foi posto anteriormente, os atores da sociedade civil compartilham os conselhos de segurança em condições assimétricas, com capacidade limitada, portanto, de atuação efetiva. Tal tendência é mais acentuada quanto mais circunscrita é a atuação dos conselhos. Isso porque a tendência é de que, quanto mais radicado o conselho, mais individualizada é a participação nele e mais rarefeita a atuação de atores coletivos. Como síntese, temos um cenário de baixa institucionalidade, precárias condições estruturais, canais limitados de interlocução com uma variedade igualmente limitada de atores coletivos e governamentais. A proximidade e o espírito de cooperação polícia/sociedade, propugnados pelos principais instrumentos normativos

forjados nos últimos anos, têm predominado sobre o debate crítico, mas também eles são comprometidos pela assimetria entre os atores.

As dificuldades servem para problematizar o arranjo, não para descartá-lo. Se a radicalização da democracia participativa não foi lograda pelos conselhos das mais diversas áreas, ainda assim temos um campo ampliado de discussões e diálogos que apontam para a redefinição de atores e a ampliação da esfera pública. Na segurança, temos um cenário ainda incipiente de participação, mas possibilidades bem mais amplas de diálogos do que aquelas de que dispúnhamos anos atrás. Dentre as ações para o seu fortalecimento, cabe a realização de outros esforços que somem conhecimento do campo e massa crítica para encorpá-lo, ainda que presentemente o trabalho de pesquisa assemelhe-se ao do garimpeiro, que faz do uso da paciência cotidiana o principal instrumento contra a escassez de dados e a precariedade de fontes.

- 
1. Este artigo deriva de pesquisa realizada no âmbito da parceria entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), do Ministério da Justiça, e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), por intermédio do Termo de Parceria nº 752962/2010. Sua versão original, mais extensa, está disponível para download no site do FBSP: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacao/gestao-e-disseminacao-de-dados-na-politica-nacional-de-seguranca-publica>.

## Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Rosemary de Oliveira; BRASIL, Glaucíria Mota. **Polícia e comunidade**. In BARREIRA, Cesar (org.). *Questão de segurança. Políticas governamentais e práticas policiais*. Rio de Janeiro, Relume Dumatrá. 2004. p. 117/183.
- AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil e Espaço Público no Brasil**. São Paulo, Ed. Perspectiva, 2006.
- AZEVEDO, Luiz Fernando Santos. **A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro na defesa social: uma visão sobre serviços prestados à comunidade segundo a percepção de seus componentes**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro. 1998.
- BALESTRERI, Ricardo. **Direitos Humanos: coisa de polícia**. Passo Fundo, RS: CAPEC, Pater Editora. Cerqueira CMN, 1994.
- BRANDÃO, Berenice Cavalcante; MATTOS, I. R.; CARVALHO, Maria Alice Rezende de. **A polícia e a força policial no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, PUC, 1981.
- DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra, 2002.
- EBERLY, Don. **The essential civil society reader**. Toronto, Rowman & Littlefield Publishers, 2000.
- ELLIOT, Carolyn. *Civil society and democracy*. Oxford, Oxford University Press, 2003.
- FMSP - FÓRUM METROPOLITANO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Primeiro relatório de atividades: resultados e propostas*. 2001.
- GODINHO DE SOUZA, L. **Segurança Pública, participação social e 1ª Conseg**. *Revista Brasileira de Segurança Pública, ano 4, ed. 7, ago./set, 2010*.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sócio-política**. São Paulo, Ed. Cortez, 2003.
- GOVERNO FEDERAL. **Plano nacional de segurança pública. Brasil diz não à violência**. 2000.
- INESC. Pronasci – Abandono sem revisão. Brasília, Inesc/Cfemea, 2012.
- INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Segurança Pública para o Brasil**. São Paulo, 2002.
- JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. **Democracia e governo local. Dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro, Ed. Revan, 2001.
- KANT de LIMA, Roberto. **A Polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. Rio de Janeiro, Forense, 2ª Ed., 1995.
- MACAULAY, Fiona. **Parcerias entre Estado e sociedade civil para promover a segurança do cidadão no Brasil**. Sur – Revista internacional de direitos humanos, Ano 2; Número 2, 2005. p. 146/173.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Edinilsa Ramos de. **Missão investigar: entre o ideal e a realidade de ser polícia**. Rio de Janeiro, Garamond, 2003.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Portaria Nº 2.482, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2008**. (*Regimento Interno da I Conseg*). 2008.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Texto-Base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília, SENASP. 2009.
- PAIXÃO, Antônio Luiz. **A organização policial numa área metropolitana**. In: *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro; Vol. 25; n. 1, 1982.
- PALMIERI, Gustavo. **Segurança cidadã e polícia na democracia**. Konrad Adenauer, 2003.
- RATTON, José Luiz et al. **Polícia, democracia e sociedade**. São Paulo, Ed. Lumen Juris, 2007.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha.** Policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro, Zahar/Centre for brazilian studies University of Oxford, 2006.

SALEM, Marcus David. **História da polícia no Rio de Janeiro.** São Paulo, Ed. Lumen Juris, 2007.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio. **Governança local democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil.** Rio de Janeiro. FASE/Revan, 2004.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. **Conselhos municipais. A participação cívica na gestão das políticas públicas.** Rio de Janeiro, FASE, 2002.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil.** Rio de Janeiro, Ed. FGV. 2007.

SENTO-SÉ, João Trajano; FERREIRA, Thiago; SANTOS, Anastácia Cristina. **Os conselhos comunitários de segurança pública no Rio de Janeiro. Institucionalização e participação.** In: Desigualdade e Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio, n. 11, ago/dez, 2012, pp 99-114.

SENTO-SÉ, João Trajano (org.). **Prevenção da violência. O papel das cidades.** Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 2005.

SILVA, Carla Eichler de Almeida. **Participação democrática em nível local: a experiência dos conselhos de segurança pública.** Dissertação de mestrado, UFF, fev. 2005.

SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general. 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro.** São Paulo, Cia. das Letras, 2000.

# Conselhos de segurança pública no Brasil. Notas provisórias de um campo a ser explorado

João Trajano Sento-Sé, André Rodrigues e Márcio Lázaro

## Resumen

**Consejos de seguridad pública en Brasil. Notas provisionales de un campo por explorar**

*El artículo trata de los perfiles y configuraciones de los consejos de seguridad pública en funcionamiento hoy en Brasil. A partir del análisis de los resultados obtenidos por la aplicación de un cuestionario, se pretendió estimar algunos aspectos del funcionamiento de esos consejos haciendo hincapié en: grados de institucionalización; modelos de interacción con el poder público; niveles de autonomía de los consejos con relación a las instituciones del sistema de justicia criminal y articulación con actores de la sociedad civil organizada. Los resultados apuntan a un escenario donde, a pesar de la consagración retórica de la centralidad de los consejos al mejoramiento de las políticas de seguridad pública, esas instancias se encuentran, en general, en situación precaria de institucionalidad y baja autonomía en relación con las instancias del poder público, marcadamente en lo tocante a las instituciones del sistema de justicia criminal. Aun así, concluye el artículo, representan un canal dotado de potencialidades por explotar en un futuro.*

**Palabras clave:** Consejos. Seguridad pública. Participación.

## Abstract

**Public Safety Councils in Brazil. Provisional notes on an unexplored field**

*This article is on the profile and shaping of public safety councils currently in operation in Brazil. An analysis was made of the responses to a survey questionnaire focusing on the operation of these councils. Some specific issues were given particular attention: level, institutionally speaking; patterns of interaction with the government; degree of autonomy of the councils from criminal justice system institutions; and the relationship between these councils and civil society organizations. The results of this analysis suggest that in spite of the councils' wide acclaim as crucial instruments for the betterment of public safety policies in Brazil, they were also found to be institutionally precarious and to have fairly low degrees of autonomy from public power bodies, in particular those in the criminal justice system. Notwithstanding, the conclusion of this study was that the great potential of these councils remains largely untapped.*

**Keywords:** Councils. Public security. Participation.

**Data de recebimento:** 28/02/2014

**Data de aprovação:** 25/07/2014