

26ª Reunião Brasileira de Antropologia: Desigualdade na Diversidade

Fórum de Pesquisas “Políticas Públicas e Antropologia nas áreas de Direitos Humanos, Segurança Pública e Comunidades”

Coordenadoras Ana Paula Miranda e Maria Victoria Pita

A construção de um sistema de monitoramento dos Conselhos Comunitários de Segurança

Ana Paula Miranda¹

Resumo: A discussão acerca do tema da segurança pública tem enfatizado a necessidade de adoção de uma estratégia de policiamento comunitário, cuja premissa central é a participação ativa da população na promoção da segurança. A compreensão de que o policiamento comunitário é uma estratégia significa seu reconhecimento como uma política pública, o que pressupõe a necessidade de desenvolvimento de mecanismos de monitoramento. Nesse sentido, o presente artigo apresenta uma proposta de avaliação dos Conselhos Comunitários de Segurança no Rio de Janeiro, que visa criar indicadores adequados para o acompanhamento deste programa, responsável pela promoção da interação entre a sociedade, as polícias e diversas instituições públicas e privadas em busca da solução de problemas referentes à segurança pública. Para tanto, será enfatizada a importância do trabalho etnográfico para a avaliação dos Conselhos, bem como sua articulação com a metodologia quantitativa.

Fazendo a democracia com as próprias mãos?

A utilização de conselhos como um fórum de participação social não é um fenômeno novo e pode ser associada a diferentes discursos políticos. Nos chamados grupos “de esquerda”, os conselhos têm sido apresentados como ferramentas de transformação social, voltada para a democratização das relações de poder. Como exemplo, podemos lembrar as comissões internas de fábricas, defendidas por Antonio Gramsci ([1919]1981) como a base da auto-organização operária.

Já os discursos “liberais” apresentam os conselhos como mecanismos de colaboração entre os diferentes setores da sociedade, que estimulariam o associativismo como um espaço societário de deliberação e decisão. Neste cenário, a democracia é diretamente relacionada à

¹ Doutora em Antropologia Social/USP, Professora da Universidade Candido Mendes/RJ, Coordenadora do Núcleo de Informações sobre Segurança e Violência do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), Pesquisadora Associada do NUFEP (UFF).

participação política e ao desenvolvimento de uma cultura cívica², proporcionando a neutralização do privatismo e ampliação da visibilidade da esfera pública, favorecendo a transparência e a inteligibilidade. Deste modo, a sociedade civil, formada por associações que respeitam esses princípios, funcionaria como um “amortecedor” para as pressões e cooptações de setores não organizados da sociedade, tendo como resultados a redução das desigualdades civis e da vulnerabilidade dos grupos sociais excluídos.

Já a abordagem das Ciências Sociais, a partir dos anos 90, tem enfatizado a noção de *governança democrática* como o mecanismo de interação entre instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais visando a ampliação da participação social nos processos decisórios das políticas públicas³. A preocupação dos cientistas sociais não está apenas na capacidade de governar, mas na possibilidade de inclusão e participação social como elementos básicos do exercício da cidadania.

Apesar das diferenças teóricas, o discurso da participação popular no desenho de políticas públicas tem servido para questionar o padrão centralizador, autoritário e excludente que, historicamente, tem marcado as relações entre as agências estatais e seus beneficiários, buscando articular a “democratização do processo com a eficácia dos resultados” (Dagnino, 2002: 47); bem como para destacar o papel mais efetivo que a sociedade poderia exercer na fiscalização da qualidade dos serviços públicos e na construção de práticas mais democráticas na definição de prioridades de alocação de recursos.

Para Boaventura de Sousa Santos (2006), a luta pelo controle democrático do Estado é hoje uma das mais decisivas na crítica aos modelos vigentes de regulação social. Ele denomina “novíssimo movimento social” o processo de reinvenção democrática do Estado, que deve estimular novas formas de cidadania, coletiva e não apenas individual; incentivar a autonomia e combater a dependência burocrática; personalizar e localizar as competições interpessoais e coletivas, ao invés de sujeitá-las. Esta abordagem implica em que o Estado deve considerar legítimas as reivindicações que visam ao atendimento das necessidades básicas, mas também aquelas que visam à transformação social emancipatória, que permitem alterar as relações de poder desigual em relações de autoridade partilhada (Santos, 2005).

No Brasil, desde 1996, a legislação em vigor preconiza que o recebimento de recursos pelos municípios para as áreas sociais está condicionado à existência de conselhos gestores (Gohn, 2000). No que diz respeito à segurança, o condicionamento de liberação de verbas somente começou em 2003, com a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que sugeria a implantação de Conselhos Comunitários de Segurança como um órgão

² Alexis de Tocqueville e Robert Putnam, *apud* Kerstenetzky (2003).

³ Santos Junior, Ribeiro & Azevedo (2004).

responsável, direta ou indiretamente, pela política e gestão da segurança pública, reunindo diversos níveis de governo e representantes da sociedade civil. Tal exigência pode comprometer a perspectiva de reinvenção democrática, na medida em que a obrigatoriedade seja reinterpretada como uma mera formalidade burocrática.

De qualquer forma, os Conselhos Comunitários de Segurança têm sido considerados um tipo de conselho gestor de políticas públicas, ou seja, uma peça essencial no processo de democratização, universalização e descentralização das políticas sociais. No Brasil, os conselhos gestores, geralmente, são ligados às políticas públicas estruturadas em sistemas nacionais, e mesmo não tendo um caráter obrigatório, funcionam como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses dos diversos grupos, bem como permitem a ampliação da participação de segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado.

Portanto, os conselhos gestores de políticas públicas são vistos como espaços públicos com composição plural e paritária, cujos instrumentos privilegiados de resolução de conflitos são o diálogo e a publicidade, que os diferenciariam de instâncias políticas onde imperam as trocas de favores e a cooptação pelo poder público.

Em muitos casos, os conselhos gestores funcionam como instâncias deliberativas com competência legal para formular políticas e fiscalizar a sua implementação. No Brasil, quando um conselho tem funções deliberativas com respeito às políticas públicas, suas decisões devem ter forma de resolução e devem ser publicadas em Diário Oficial para ter validade.

De qualquer modo, as reuniões de um conselho devem ser abertas à comunidade, mesmo que não exista direito a voto. É necessário ainda que cada conselho elabore seu regimento interno que, depois de aprovado, deve ser submetido ao Poder Executivo para aprovação⁴.

Mas quando se ressalta a dimensão comunitária de um Conselho é porque seu objetivo é servir de espaço “de apresentação de demandas da comunidade junto às elites políticas locais, numa relação que renova a tradicional relação clientelista entre Estado e sociedade” (Tatagiba, 2002: 53-54). Assim, a principal característica de um conselho comunitário seria o poder de mobilização e pressão sem, necessariamente, apresentar um caráter deliberativo.

Salienta-se que a discussão sobre a função deliberativa dos conselhos deve levar em consideração alguns fatos que complexificam esta função, a saber: o baixíssimo grau de participação social e representatividade dos movimentos sociais; as concepções oportunistas, que encaram os conselhos como instrumentos para realização de objetivos particulares (lícitos

⁴ Com relação aos integrantes dos conselhos, com exceção dos membros do Conselho Tutelar, a função de conselheiro não deve ser remunerada por ser definida como atividade de “relevância pública”. Este ponto é altamente polêmico entre os conselheiros, já que os mais pobres afirmam não poder arcar com as despesas de locomoção e alimentação.

ou ilícitos); a (não) capacitação dos conselheiros; a publicidade e fiscalização das ações dos conselhos.

No caso específico dos Conselhos Comunitários de Segurança há dois obstáculos que merecem ser ressaltados. O primeiro corresponde ao fato de que estes conselhos têm sido criados, no Brasil, por força de instrumentos legais relacionados à distribuição de recursos públicos, e não por uma demanda de movimentos sociais⁵. E o segundo tem a ver com a dimensão de que “público” não é entendido como um produto da coletividade, mas alguma coisa que não tem dono, algo que é apropriado particularizadamente e controlado pelo Estado⁶

Por outro lado, a implantação de Conselhos Comunitários de Segurança é uma experiência que deve ser analisada⁷, para verificar como na área de segurança se constitui um espaço público de debate entre interesses diferenciados, que poderia levar à construção de consensos e à formulação de agendas, que venham a ser tornar públicas e objeto de consideração por parte do Estado. Embora o vínculo com o Estado permaneça, observa-se uma dimensão que enfatiza a organização e o fortalecimento dos próprios atores da sociedade civil e de sua articulação, e a democratização das instituições de segurança, tradicionalmente mais refratárias à interação com a população.

Conclui-se, portanto, que os conselhos têm sido representados nos discursos político e científico como uma possível forma de governo horizontal, ou seja, como um sistema onde o poder não vem de “cima” ou de “baixo”, mas se constrói na interação de diferentes grupos sociais. Este enfoque é positivo porque permite pensar as relações de poder como resultado de interações e controles múltiplos, recíprocos e complexos.

Considerando que o fenômeno associativo é multidimensional, é necessário privilegiar sua dimensão microsocial para observar como são construídas as formas de intervenção capazes de desenvolver dimensões cívicas e democráticas, colocando em cheque posturas clientelistas ou corporativas.

É esta a intenção deste *paper*, apresentar uma proposta de avaliação dos Conselhos Comunitários de Segurança, que permita realizar uma análise sobre este espaço público, visando monitorar se os princípios orientadores dos conselhos podem efetivamente levar ao desenvolvimento de práticas políticas inovadoras, ressaltando a importância do trabalho etnográfico para realização desta avaliação.

⁵ Por isso não pode ser chamado de conselho popular. É preciso distinguir também o conselho comunitário do conselho de notáveis, que se caracteriza pela presença exclusiva de especialistas, como é o caso do Conselho Nacional de Justiça.

⁶ Ver Kant de Lima 1997; Miranda 2000 e 2005.

⁷ Há poucos estudos voltados ao tema: Galdeano (2007); Hussein (2007); Miranda (2007); Sento Sé (2005); Silva (2005).

Embora o foco deste artigo seja a avaliação dos Conselhos Comunitários de Segurança é preciso levantar algumas questões sobre a avaliação das polícias, tendo em vista que os policiais são os principais representantes do poder público que compõem estes conselhos. Outro ponto que justifica esta digressão está relacionado ao fato de que o CCS é uma atividade que faz parte da estratégia de policiamento comunitário. E por fim, o fato de que há um discurso vigente no meio policial de que não é possível um conselho apresentar resultados, tampouco ser monitorado, devido à subjetividade das relações sociais.

A avaliação da qualidade de um serviço público é um tema que tem suscitado debates em diferentes áreas do conhecimento. Atualmente, em função do agravamento dos problemas que afetam a segurança pública no país, a atenção tem se voltado para a tentativa de definição de parâmetros do que seria um desempenho policial adequado à democracia. É preciso lembrar que estas questões não são novas, nem exclusivas da polícia no Brasil. Avaliar a qualidade do serviço policial⁸ é um tema presente em todas as sociedades que optaram pelo Estado Democrático de Direito.

Mas avaliar a qualidade do serviço policial não se limita a enfrentar a questão da “boa ou má” conduta policial e sua regulamentação, embora isso seja absolutamente necessário. É imprescindível também definir qual é o foco da avaliação:

- a) se a perspectiva é gerencial, deve-se analisar o processo e o produto do trabalho para (re) pensar como o trabalho é feito e o que o usuário/beneficiário do serviço diz sobre ele. Assim, a ênfase da avaliação será as dimensões da eficácia e eficiência;
- b) quando a perspectiva é a de transformação da realidade, deve-se buscar informações que demonstrem a superação de práticas tradicionais, consideradas negativas pela instituição e/ou pela sociedade, e apontem para os esforços de implementação de mudanças nos processos organizacionais/institucionais, mudanças nos processos decisórios e de interação com novos atores. Aqui a ênfase estará direcionada para as dimensões da efetividade e do impacto. Este tipo de avaliação deve ser capaz de perceber a dimensão subjetiva do trabalho policial, o que não é alcançado por índices, sejam eles de produtividade ou de criminalidade.

⁸ Bayley (2001); Brodeur (2002); Monet (2001); Monjardet (2003); Bayley e Skolnick (2001); Walker (1997); Walker (1998);

No cenário internacional, a avaliação da qualidade de um serviço é considerada como uma dimensão obrigatória da formulação de políticas públicas, área que tem sido influenciada pelas seguintes premissas⁹:

- a adoção de um modelo de restrição de gastos;
- a mudança na visão do que é um governo, com a incorporação da idéia da transformação das políticas sociais universais em políticas focalizadas;
- a crença de que as políticas públicas devem ser capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social;
- a *accountability*.

No que se refere à construção de um sistema de avaliação da qualidade do serviço policial, a literatura especializada destaca que é preciso estar atento ao que os policiais fazem de fato; quais são as suas estratégias de solução para os problemas apresentados; e qual é a percepção da sociedade sobre os diferentes tipos de trabalho policial e seus efeitos?

As duas primeiras dimensões estão relacionadas à profissionalização, ou seja, a uma preparação explícita para a realização de funções exclusivas da atividade policial, o que pressupõe o recrutamento por mérito, o treinamento formal, a evolução numa carreira estruturada, a disciplina sistemática e o trabalho em tempo integral. Assim, a avaliação do trabalho policial pode priorizar a relação entre o que a instituição é designada a fazer, as “situações”¹⁰ com as quais ela tem que lidar e as ações efetivamente realizadas.

Ressalta-se que a situação não é um indicador¹¹ da natureza do trabalho, e sim uma fonte de dados que está empiricamente relacionada com outras fontes como, por exemplo, as atribuições organizacionais e as decisões táticas¹². A descrição e análise destes elementos contribuem para a definição de critérios de medidas objetivas.

Portanto, se as atribuições não constituem um indicador da atividade policial, já que em todo mundo a polícia faz patrulhamento, que é uma atividade multifacetada, é necessário conhecer o contexto em que ele ocorre. Deste modo, para que seja implantado um sistema

⁹ Frey (2000); Hochman (2007).

¹⁰ Classificação das situações: emergência criminal; queixa e investigação criminal; emergência não-criminal; prevenção ao crime; cuidado com pessoas incapacitadas ou incompetentes; briga ou disputa; aconselhamento; trânsito; controle de multidão; investigação não-criminal (Bayley, 2001).

¹¹ Um indicador é um número padronizado que representa um determinado conceito mensurável, podendo ser calculado por meio de uma taxa, um percentual, uma razão ou por outros processos matemáticos. Serve para representar informações que permitem avaliar aonde vamos e onde estamos com relação aos nossos objetivos e valores. Tem como objetivos realizar o diagnóstico dos problemas, a mensuração e monitoramento dos processos de mudança social e o estabelecimento de metas prioritárias. Sua construção é um ato político, como não há indicador neutro, ele nunca é exato ou uma cópia fiel da realidade (Jannuzzi, 2004).

¹² Outras fontes de dados são as atribuições (patrulhamento, investigação criminal, controle do trânsito, administração interna, controle auxiliar - atividades que poderiam ser realizadas por outras agências governamentais) e os resultados. Embora do ponto de vista metodológico, as atribuições, as situações e os resultados sejam separados para fins de análise, na prática, tratam-se de instâncias interdependentes do trabalho policial.

eficiente de avaliação é preciso levar em consideração a definição do papel de polícia na sociedade¹³, é preciso identificar a diretriz política que orienta o trabalho policial em consonância com a observação de como a atividade policial ocorre.

Na prática, para compreender as especificidades das atribuições, situações e resultados do trabalho policial pode-se:

- a) observar os profissionais de polícia trabalhando;
- b) analisar os relatórios de atividades (ou qualquer outra forma de registro) mantidos pelas unidades policiais;
- c) analisar os relatórios de chamadas para atendimento público.

É importante salientar que, internacionalmente, o debate acerca da avaliação policial tem sido dominado por dois temas principais: a conduta policial adequada aos princípios do Estado Democrático de Direito e as barreiras internas das corporações à regulamentação da função policial. Tal perspectiva define limites ao processo de avaliação, que se torna ainda mais complexo devido a obstáculos empíricos à observação da rotina policial, tais como, a baixa visibilidade das decisões, o alto nível de arbítrio dos policiais, e a dificuldade de perceber o ponto de vista de quem recebe o serviço.

Assim, um sistema de avaliação deve levar em conta o fator objetivo, voltado para mensurar as principais responsabilidades¹⁴ da polícia, e o fator subjetivo, que não serve para informar como os processos são realizados, mas para compreender como os policiais e o público consideram que estão funcionando os serviços. A coleta de informações objetivas para compor o sistema pode ser realizada, considerando-se, por exemplo:

¹³ Na Inglaterra, o foco tem sido a manutenção da paz e da tranquilidade pública, já nos Estados Unidos, o foco se volta para o controle do crime. No Brasil, o foco tem sido a proteção do Estado (Kant de Lima, Misse & Miranda, 2000; Silva, 2007).

¹⁴ Para Bayley (2001), os critérios que definem as responsabilidades das polícias são: a prevenção do crime e melhoria da segurança pública; o respeito à lei; a ausência de comportamento imoral; a criação de confiança pública; as demonstrações de simpatia e preocupação; a abertura ao controle qualificado; a capacidade para resolução de problemas gerais; a proteção da integridade dos processos políticos; o tratamento igualitário das pessoas.

Quadro 1: Informações Objetivas

Efetivo policial X área geográfica X população	Efetivo policial em policiamento ostensivo
Efetivo em trabalho administrativo	Efetivo em trabalho de investigação
Tempo de resposta	Volume de recursos investidos
Multas aplicadas	Elucidações de crimes
Prisões efetuadas	Apreensões
Civis mortos X Civis feridos	Policiais mortos X Policiais feridos
Atuação das corregedorias	Nível de capacitação dos quadros
Qualidade dos registros de ocorrência	Utilização de dados para traçar estratégias
Políticas específicas para áreas críticas	Políticas específicas para grupos vulneráveis

Para que as informações tenham qualidade é necessário que existam estatísticas confiáveis e disponíveis ao público de forma regular. Sem transparência, não há qualidade de informação. Apesar, da grande importância desses indicadores, eles não são adequados para avaliar o policiamento comunitário, sendo necessário definir outros critérios, alguns de natureza subjetiva.

Já a coleta de informações subjetivas passa pela análise das percepções, seja do funcionário, seja do público. Para tanto, pode-se contar com entrevistas com líderes comunitários, com policiais de diferentes patentes, gestores da área de segurança, empresários, etc; com pesquisas de opinião e de vitimização; com a realização de grupos focais e com o acompanhamento das reuniões de comunitárias para tratar dos problemas da segurança.

Quadro 2: Informações Subjetivas

Auto-estima dos policiais	Percepção dos policiais acerca da sua imagem pública
Conhecimento dos policiais acerca de sua comunidade	Disposição para interagir com os cidadãos
Conhecimento dos policiais acerca de sua instituição	Conhecimento dos policiais acerca da sua unidade
Percepção coletiva dos policiais sobre o medo	Contato e interação com as vítimas
Sentimento de insegurança da população	Mudança no comportamento da população provocada pela violência / criminalidade
Confiança nas instituições policiais / órgãos públicos	Reuniões com comunidades e lideranças

Para realizar o trabalho de coletar informações subjetivas é preciso levar em conta que diferentes fatores afetam a percepção / satisfação dos usuários na área de segurança:

- a percepção do indivíduo está totalmente marcada pela sua experiência pessoal com a polícia;

- a aprovação do público deve ser contextualizada com referência ao princípio do respeito aos limites da lei;
- deve haver um espaço equilibrado na mídia¹⁵ para a repercussão de fatos negativos e positivos da atividade policial.

Há vários trabalhos que tentam abordar a dimensão objetiva da avaliação policial, este artigo pretende focar a dimensão subjetiva, tomando por referência a experiência dos Conselhos Comunitários de Segurança no Estado do Rio de Janeiro, o que será descrito no próximo tópico.

Proposta de avaliação dos Conselhos Comunitários de Segurança

Os dados que embasam esta reflexão são provenientes de minha participação no trabalho de (re)organização dos Conselhos Comunitários de Segurança (CCS)¹⁶, criados formalmente pelo artigo 182, § 2º, da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, de 05 de outubro de 1989. Os CCS são canais de participação popular de caráter consultivo, organizados por uma diretoria eleita, que discutem e cobram soluções para os problemas relativos à segurança da sua área. Aos policiais cabe o papel de prestar contas e responder às demandas. O Conselho se caracteriza por ser um encontro com relações formalizadas, ou seja, é regulado por uma legislação específica, com objetivos, funções e procedimentos razoavelmente definidos, além de possuir um caráter permanente ou estável.

A sua implantação se deu a partir de 1999 a partir de uma resolução da Secretaria de Estado de Segurança Pública, tendo sido reestruturado em 2005¹⁷ como parte de uma política de aproximação entre sociedade civil e Estado para a melhoria da segurança pública¹⁸. Além

¹⁵ Ver Roché (1993).

¹⁶ Dirigi o Instituto de Segurança Pública entre 2004-2008. O projeto dos Conselhos contou com a participação de policiais (Tenente Coronel da Polícia Militar Paulo Augusto de Souza Teixeira; Tenente Coronel da Polícia Militar Robson Silva; Major da Polícia Militar Alexandre Campos), de Cientistas Sociais (Marcella Beraldo de Oliveira, Mestre em Antropologia; Fábio Reis Motta, Mestre em Antropologia) e de bacharel em direito (Marcus Vinicius da Paixão Veloso), além de estagiárias de Direito, Ciências Sociais, História e Comunicação Social (Marianne Ximenes Apoliano, Isabella Trindade Menezes, Juliana Lopes Latini, Marina Schneider, Marcelle Rodrigues Ribas, Marcella de Mello Moraes de Souza, Bianca Soares Carl).

¹⁷ A reestruturação foi feita a partir de um diagnóstico dos problemas dos Conselhos Comunitários de Segurança e da realização de dois Fóruns, onde foram discutidos os seguintes pontos: necessidade de mobilização das comunidades; divulgação ampla e rodízio das reuniões; institucionalização dos Conselhos; maior participação de autoridades de órgãos municipais e estaduais nas reuniões; intercâmbio e integração entre os Conselhos; organização de pautas e estabelecimento de calendários fixos para as reuniões. Ver Resolução SSP nº 781, de 08 de agosto de 2005 e Teixeira (2006).

¹⁸ No Rio de Janeiro também existe o “Café Comunitário”, que foi criado oficialmente em 19 de maio de 2003, pela Resolução da Secretaria de Segurança Pública nº 629. Funciona como um encontro menos formalizado entre a polícia e a sociedade, cuja organização cabe à Polícia Militar, possuindo formatos mais flexíveis com objetivos, funções e procedimentos variáveis e permeáveis às correlações de forças vigentes em cada caso, principalmente no que se refere aos atores envolvidos. A informalidade do encontro dificulta a participação dos agentes do Estado, que não sejam policiais (diferentes níveis do Executivo, o Legislativo e as agências estatais

da diretriz da participação democrática, o programa abrangia uma perspectiva gerencial, que se baseia, teoricamente, na premissa da descentralização, no controle de resultados e não de procedimentos, na competição administrada e no controle social direto¹⁹.

O Conselho Comunitário de Segurança deve promover a interação entre a sociedade, as polícias e diversas instituições públicas e privadas, buscando a solução de problemas referentes à segurança pública numa determinada localidade. Sua proposta foi pensada para funcionar como uma das estratégias de policiamento voltado para a solução de problemas, o que, de acordo com Herman Goldstein (2003), seria uma abordagem pragmática do policiamento comunitário, que deve levar as forças policiais e a sociedade a solucionar seus problemas²⁰.

Ressalta-se que o policiamento comunitário é entendido como uma estratégia, e não uma filosofia, voltada para a eficácia policial na prevenção e controle do crime. A sua premissa central é a participação ativa da população na promoção da segurança. Não há consenso no mundo sobre o significado do conceito, o que dá margem a muitas ambigüidades teóricas e práticas. Assim, há lugares em que ocorreram mudanças genuínas nas práticas policiais, em outros o policiamento comunitário foi utilizado apenas para rotular programas tradicionais.

A dificuldade em estabelecer critérios para tratar da dimensão subjetiva tem levado muitos gestores a afirmar que é impossível avaliar o policiamento comunitário, ou ainda, cometido o grave erro de avaliá-lo com base em números de apreensões, prisões, etc.

A presente proposta foi elaborada a partir da experiência no acompanhamento das reuniões dos Conselhos Comunitários²¹. Partiu-se da identificação de três dimensões importantes para que um Conselho possa ser implantado, permitindo a participação social e viabilizando seu funcionamento (Fig.1).

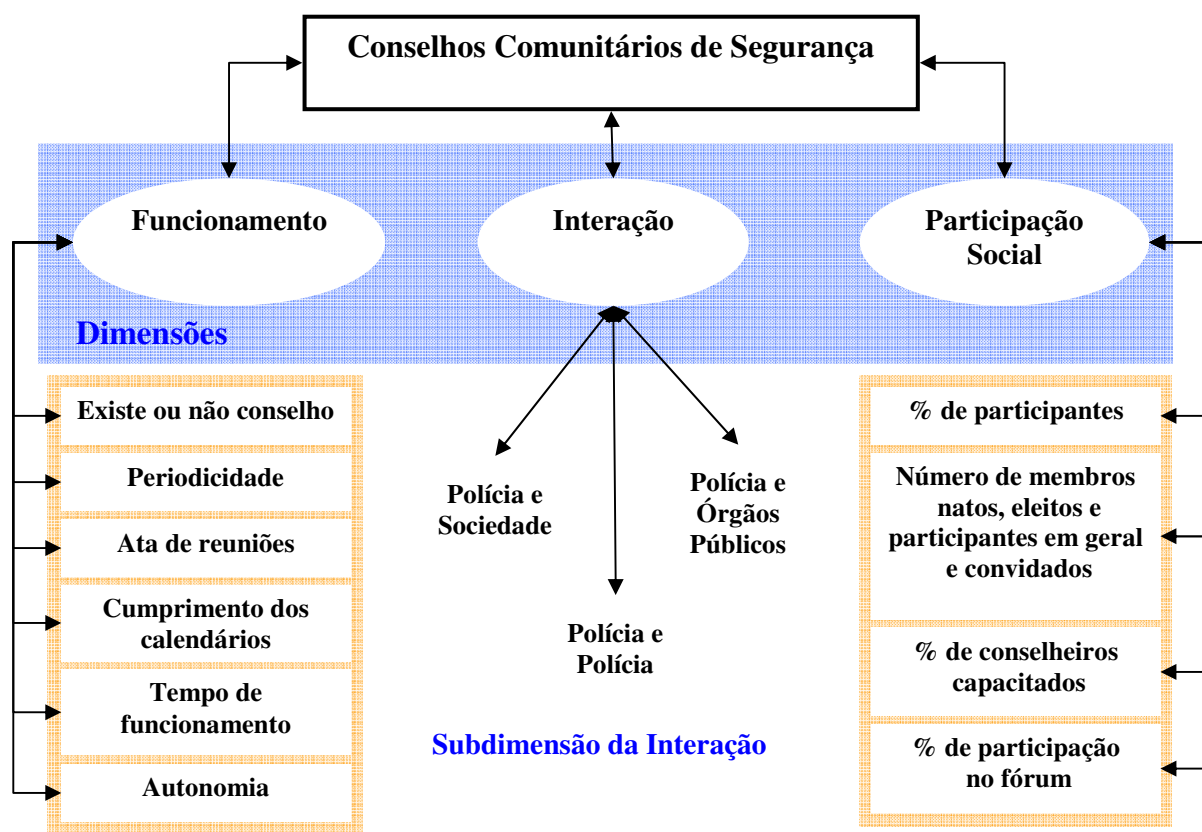
específicas), que não se vêem “obrigados” a participar. Com relação às dificuldades de participação da sociedade civil, geralmente os indivíduos alegam não se sentir à vontade de entrar em unidades das polícias.

¹⁹ Garotinho & Soares (1998); Garotinho & Silva (2000); Garotinho & Silva (2002).

²⁰ Ver também Skolnick & Bailey (2002); Moore (2003).

²¹ Uma primeira versão desta proposta foi apresentada no Seminário Nacional de Polícia Comunitária, organizado pela SENASP, em Salvador, 2007. Agradeço a Renato Coelho Dirk (ISP) pelas sugestões que ajudaram este trabalho.

Figura 1: Dimensões do funcionamento dos Conselhos Comunitários de Segurança



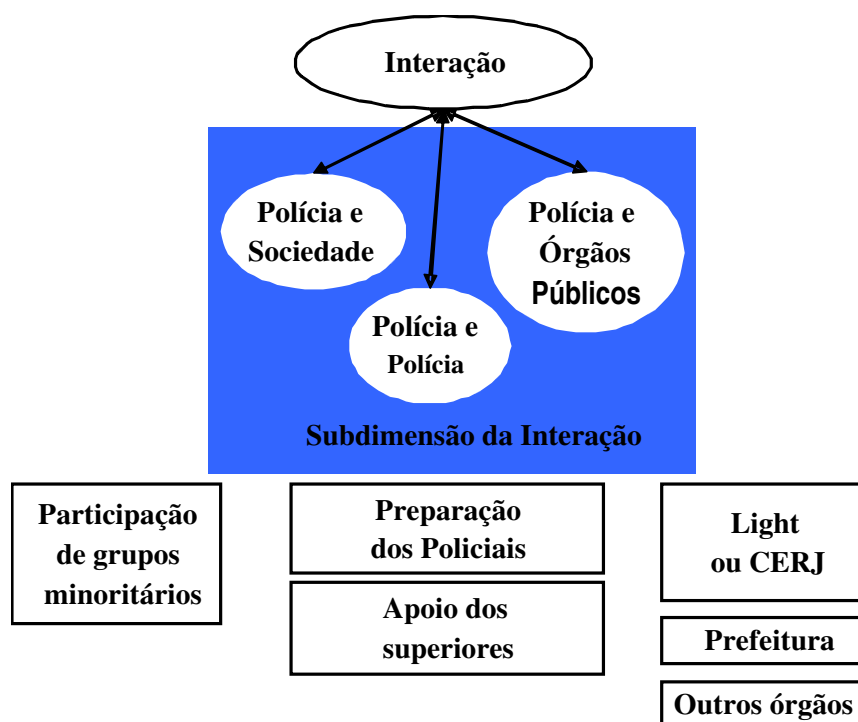
A identificação das dimensões e subdimensões (Fig. 2) teve o objetivo de descrever sinteticamente o funcionamento de uma reunião. A partir deste trabalho torna-se possível a identificação de critérios objetivos e subjetivos que irão compor o sistema de avaliação do Conselho Comunitário de Segurança.

Na primeira dimensão (o funcionamento), pretende-se verificar se de fato o CCS existe e como é a sua dinâmica, ou seja, se as reuniões têm apenas um caráter mais formalista ou se são reuniões de trabalho, se há autonomia dos atores, se há uma pauta com as demandas e se ela é executada.

Na segunda dimensão, busca-se analisar como se dá a interação entre os diferentes atores que participam do CCS.

E, na terceira dimensão, o foco está voltado para a participação social, em especial, para identificar se há diversidade na composição dos conselhos, se há mecanismos de estímulo à renovação dos grupos e de inclusão social.

Figura 2: Subdimensão da Interação



Embora, seja necessária a quantificação desses encontros, o principal objetivo de coletar informações estatísticas não é para estabelecer um *ranking* de conselhos, mas sim utilizar a informação quantitativa para discutir sobre a validade do CCS como um fórum de debates entre atores diferentes, que se vêem como desiguais. Por exemplo, uma reunião que só tenha representantes de um segmento social, seja ele qual for, não pode ser considerada representativa dos problemas de um determinado bairro. E é sabido que, muitas vezes, há uma “preferência” dos policiais em interagir apenas com os representantes do segmento comercial/empresarial. É conhecida também a quase total ausência de espaço para participação de grupos minoritários e de outros órgãos do poder público (Miranda, 2007).

A proposta de construção de um sistema de avaliação dos CCS permite estimular a realização de pesquisas empíricas sobre os Conselhos. A falta destas pesquisas tem prejudicado a verificação de qual tem sido a efetiva capacidade dos Conselhos de reduzir as desigualdades políticas. Dito de outra forma, é preciso analisar se o CCS de fato tem provocado um avanço qualitativo para a democracia (Kerstenetzky, 2003).

Há ainda outra questão relevante, 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 (Dagnino, 2002). Neste sentido, a avaliação do Conselho pode ser realizada para monitorar a qualidade das reuniões;

os seus resultados concretos; a frequência das reuniões; o número de participantes e a representatividade das lideranças, mas principalmente para reconhecer os limites e as potencialidades dos Conselhos.

A proposta de avaliação do Conselho Comunitário de Segurança (Fig. 3) busca resumir um grande universo de informações provenientes das reuniões mensais dos CCS. Organizar estas informações é fundamental para se estabelecer uma troca recíproca entre os membros da sociedade e os representantes da administração pública. Outra vantagem é a possibilidade de estimular o desenvolvimento de uma outra cultura organizacional que redefine o papel da polícia, introduzindo a noção de serviço público (Cerqueira, 1999).

Fig. 3 Avaliação do Conselho Comunitário de Segurança

QUESITO	AValiação	FORMA	DIFICULDADES
Interação Comunitária			
Desenvolvimento de Atividades Comunitárias			
Reuniões Comunitárias			
Qualidade das Reuniões	Conceito	Questionário aplicado aos líderes comunitários participantes e aos policiais envolvidos. Análise das Atas das reuniões. Realização de grupo focal.	Custo da aplicação dos questionários; Acesso às Atas das reuniões; Custo da aplicação do grupo focal.
Resultados Concretos das Reuniões	Conceito	Questionário aplicado aos líderes comunitários participantes e aos policiais envolvidos. Análise das Atas das reuniões. Realização de grupo focal.	Custo da aplicação dos questionários; Acesso às Atas das reuniões; Custo da aplicação do grupo focal.
Frequência da Realização das Reuniões	Númerica	Tabulação do quantitativo de reuniões efetuadas através da análise das Atas das reuniões.	Acesso aos relatórios e Atas das reuniões.
Número de Participantes das Reuniões	Númerica	Tabulação do quantitativo de participantes através da análise das Atas das reuniões.	Acesso aos relatórios e Atas das reuniões.
Representatividade dos líderes comunitários em relação a população da área avaliada	Conceito / Númerica	Análise das Atas das reuniões. Realização de pesquisa de opinião.	Acesso aos relatórios e Atas das reuniões. Custo da pesquisa.

A abordagem proposta permite dar conta dos critérios objetivos (Quadro 3) que compõem os indicadores adequados ao policiamento comunitário, principalmente, no que se refere à democratização da segurança pública no Brasil, visando romper com o paradigma da Doutrina de Segurança Nacional²², que ainda é bastante influente no debate sobre o tema.

²² A Lei de Segurança Nacional, de 1935, estabelecia como foco da segurança no país os crimes contra o Estado. Foi aperfeiçoada pela Doutrina de Segurança Nacional (Decreto-Lei 314/68), cujo principal objetivo era eliminar os “inimigos internos”. Tal influência ainda é bastante forte na legislação brasileira. Na atual Constituição, o capítulo que trata da Segurança Pública (III) faz parte do Título V (“Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”), ou seja, seu foco está na defesa do Estado e não na defesa da cidadania. Os demais capítulos que compõem este Título são: Cap. I “Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio”, Cap. II “Das Forças Armadas”.

Quadro 3 Indicadores do trabalho policial adequados ao policiamento comunitário

Objetivos	Subjetivos
Reuniões com comunidades e lideranças	Disposição para interagir com os cidadãos
Efetivo policial em policiamento ostensivo	Percepção dos policiais acerca da sua imagem pública
Atendimento especializado às vítimas	Conhecimento dos policiais acerca dos problemas do local onde atua
Atendimento às demandas locais	Redução do sentimento de insegurança
Ações integradas com outros órgãos	Aumento da satisfação com o serviço policial

Já a dimensão subjetiva deve ser explorada com a utilização de pesquisas etnográficas. Apenas com a utilização desta metodologia se pode identificar como as relações que se estabelecem entre os diferentes grupos participantes dos conselhos ocorrem, se são tensas, como se manifestam os conflitos, se crescem ou reduzem na medida em que as decisões são compartilhadas entre as partes envolvidas.

A importância heurística do método etnográfico é a de colocar o pesquisador em interação direta com os outros sujeitos, de modo a descrever de modo ímpar os significados de suas ações.

Ressalta-se que, como o CCS é um projeto de intervenção, o pesquisador deve estar atento se há o “disciplinamento” dos grupos envolvidos (Fonseca, 2006), ou se o enfoque é a busca da mudança de qualidade de vida dos participantes. No caso da segurança pública, o cuidado deve se estender à forma pela qual é tratado o “denuncismo”, cuja consequência é a homogeneização dos discursos.

Assim, o papel da descrição densa é de contribuir para a reflexão sobre os processos sociais, de modo que os planejadores, gestores, agentes de intervenção e demais atores atuem dialogicamente no enfrentamento das desigualdades.

Desse modo, uma avaliação baseada na etnografia dos CCS deve buscar problematizar as representações sociais que concebem a sociedade civil como um “pólo de virtude” e os agentes do Estado como “encarnação do mal”; deve também apontar como ambos podem oferecer resistências ao processo de democratização, identificando quais são elas.

Conseqüentemente, será possível ver se os agentes do Estado manifestam concepções políticas resistentes à democratização, se defendem posições tecno-burocráticas, se temem a instabilidade dos projetos e a falta de recursos, se agem sem transparência, com lentidão, ineficiência e “burocratização”.

Do mesmo modo, será possível observar se os representantes da sociedade civil têm dificuldades de conviver com uma multiplicidade de atores e de reconhecê-los como interlocutores legítimos, se manifestam práticas autoritárias e conservadoras, se têm ou não

qualificação (técnica e política), se reproduzem o acesso privilegiado aos recursos do Estado, se criam obstáculos à rotatividade das representações, se prejudicam o trabalho de mobilização da população, se são ou não representativos dos interesses coletivos.

Uma outra característica importante está relacionada à formalidade dos encontros, o que deve ser visto como um processo de socialização, que explicita situações em que os líderes comunitários fazem uma mescla de informações e reivindicações “aparentemente fora-de-lugar”. Como podem ser chamados de “neófitos” na linguagem e nos rituais burocráticos, vários representantes buscam demonstrar que são capazes de reproduzir esses rituais visando realizar a tradução dos pedidos/problemas em demandas/prioridades. Os líderes comunitários sabem que a burocracia é uma tecnologia que pode ser usada para envolve-los ou aprisioná-los. A reprodução de formalidades pelas lideranças não deve ser entendida apenas como uma forma de dominação ou cooptação a-crítica, mas sim como uma ressignificação do que seja a participação social num contexto onde o formalismo jurídico-burocrático é valorizado.

A etnografia do CCS deve buscar descreve-lo como um espaço que pressupõe contradições, onde se confrontam idéias, para que se observe se a partilha do poder representa a construção de uma cultura mais democrática. Somente assim, a composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, poderá transformar os conselhos em instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, ou seja, como um campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultados políticos. Os conselhos poderão funcionar como canais importantes de participação coletiva, se possibilitarem a criação de uma cultura política de inclusão, de relações políticas entre agentes do Estado e cidadãos, que introduzem lógicas distintas de racionalidade coletiva e de garantia de direitos na formulação e gestão das políticas públicas.

Como conclusão, importa salientar que os conselhos são criados no âmbito das políticas de segurança e acompanham os conflitos que vigem nas instituições policiais. E que, na maioria das vezes, os conselheiros têm de enfrentar resistências do aparato governamental para se instalar e obter reconhecimento como espaço institucional legítimo, apesar do discurso político supostamente valorizar a participação popular.

BIBLIOGRAFIA

BAYLEY, David H. *Padrões de Policiamento: uma análise comparativa internacional*. São Paulo: EDUSP, 2001.

BAYLEY, David H & SKOLNICK, Jerome H. *Nova polícia: inovações nas polícias e seis cidades norte-americanas*. São Paulo: EDUSP, 2001.

BRODEUR, Jean-Paul. *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas*. São Paulo: EDUSP, 2002.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.

DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FONSECA, Claudia. Classe e recusa etnográfica. BRITES, Jurema & FONSECA, Claudia. *Etnografias da participação*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, n. 21, jun. 2000, p. 211-259.

GALDEANO, Ana Paula. *Representações da violência e da segurança pública em São Paulo: o que pensam, querem e fazem os participantes de Conselhos Locais de Segurança*. VII Reunião de Antropologia do Mercosul, Porto Alegre/RS, 23-27 julho 2007.

GAROTINHO, Anthony & SOARES, Luiz Eduardo Soares. *Violência e Criminalidade no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Hama, 1998.

GAROTINHO, Anthony & SILVA, Jorge. *Política Pública para a Segurança, Justiça e Cidadania: Plano Estadual*. Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2000.

GAROTINHO, Anthony & SILVA, Jorge. *Brasil Segurança Máxima: por um governo de ação*. Rio de Janeiro: Hama, 2002.

GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade livre*. São Paulo: EDUSP, 2003.

GOHN, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: *Repensando a Experiência Urbana da América Latina: Questões, Conceitos e Valores*. Buenos Aires: Clacso, 2000.

GRAMSCI, Antonio & BORDIGA, Amadeo. *Conselhos de Fábrica*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

HOCHMAN, Gilberto (org). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

HUSSEIM, Saima. *In war, those who die are not innocent: human rights implementation, policing and public security reform in Rio de Janeiro, Brazil*. Amsterdam: Rozemberg, 2007.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. 3 ed. Campinas: Alínea, 2004.

KANT DE LIMA, Roberto; MISSE, Michel, MIRANDA, Ana Paula M. Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: uma Bibliografia. *BIB. Revista brasileira de informação bibliográfica em Ciências Sociais.* , v.50, p.45 - 123, 2000.

KANT DE LIMA, Roberto. Polícia e exclusão na cultura judiciária. *Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v.9, n.1 p. 169-183, maio 1997.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Sobre associativismo, desigualdades e democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, n. 53, out. 2003, p.131-180.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. A busca por direitos: possibilidades e limites da participação social na democratização do Estado. MUNIZ, J. *et al.* (org). *Polícia, Estado e Sociedade: práticas e saberes latino-americanos*. Rio de Janeiro: Publit, 2007.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Arquivo público: um segredo bem guardado. *Antropolítica*, v.17, p.123 - 149, 2005.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Cartórios: onde a tradição tem registro público. *Antropolítica*, v.8, p.59 - 75, 2000.

MONET, Jean-Claude. *Polícias e Sociedades na Europa*. São Paulo: EDUSP, 2001.

MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia: sociologia da força pública*. São Paulo: EDUSP, 2003.

MOORE, Mark H. Policiamento comunitário e policiamento de solução de problemas. Tonry, Michael & Morris, Norval. *Policiamento moderno*. São Paulo: EDUSP, 2003.

ROCHÉ, Sebastian. *Le sentiment d'insecurité*. Paris : Presses Universitaires de France, 1993.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os novos movimentos sociais. Leher, Roberto & Setúbal, Mariana. *Pensamento crítico e movimentos sociais*. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS JUNIOR, Orlando A.; RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. & AZEVEDO, Sergio (orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SENTO-SÉ, João Trajano & FERNANDES, Otair. A criação do Conselho Comunitário em Segurança de São Gonçalo. SENTO-SÉ, João Trajano (org.) *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. (Segurança e cidadania, 3).

SKOLNICK, Jerome H e BAYLEY, David. H. *Policiamento Comunitário: Questões e Práticas através do Mundo*. São Paulo: EDUSP, 2002.

SILVA, Carla Eichler de Almeida. *Participação democrática em nível local: a experiência dos conselhos comunitários de segurança pública*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

SILVA, Jorge. *Criminologia Crítica: Segurança e Polícia*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

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

TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza. *Guia prático para participantes dos conselhos comunitários de segurança*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2006. (Série Conselhos Comunitários de Segurança, vol. 2).

WALKER, Samuel & Graham, Nanette. "Citizen complaints in response to police misconduct: the results of a victimization survey". In: *Police Quarterly*, v. 1, n. 1, 1998, p. 65-89.

WALKER, Samuel. "Complains against the police: a focus group study of citizen perceptions, goals, and expectations". In: *Criminal Justice Review*, v. 22, n. 2, 1997, p. 207-225.