

# Participação e democratização da segurança pública no Brasil em perspectiva comparada: os casos de Rio de Janeiro e Pará<sup>1</sup>

João Trajano Sento-Sé \*

Leandro Marinho\*\*

## Resumo

A partir de um estudo de caso em perspectiva comparada dos conselhos estaduais de segurança pública do Rio de Janeiro e do Pará, este trabalho pretende compreender como dentro de um mesmo setor de políticas públicas contextos diferentes tendem a gerar instituições com desenhos e estruturas distintas. Para tanto, foram observados os respectivos modelos de organização, os padrões de interação Estado/sociedade civil em seu funcionamento, o grau de institucionalização e de desenvolvimento, a capacidade de incidência sobre a política de segurança pública e os principais problemas enfrentados em seu histórico.

## Palavras-chave

Conselhos. Segurança pública. Participação. Rio de Janeiro. Pará.

## Abstract

Based on a comparative case study of Pará's and Rio de Janeiro's state public safety council, this work intends to understand how, within the same sector of public policies, different contexts tend to generate institutions with different designs and structures. In order to do so, we have observed the respective organizational models, the State/civil society interaction

<sup>1</sup> Uma primeira versão deste artigo foi apresentada por Leandro Marinho no III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, ocorrido entre 30/05/2017 e 02/06/2017, na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Agradecemos a toda organização do evento e, em especial, aos debatedores e comentadores que participaram da sessão em que o referido trabalho foi apresentado.

\* João Trajano Sento-Sé é professor Associado do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ, Rio de Janeiro, Brasil) e pesquisador do Laboratório de Análise da Violência da UERJ. Possui doutorado e mestrado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ, Rio de Janeiro, Brasil). E-mail: joaotrajano@uol.com.br.

\*\* Leandro Marinho é doutorando e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPCIS) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ, Rio de Janeiro, Brasil) e pesquisador do Laboratório de Análises da Violência da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (LAV/UERJ). Possui graduação em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC, Rio de Janeiro, Brasil). E-mail: marinhos.leandro@gmail.com.

patterns and how they operate, the degree of institutionalization and development, the ability to influence public safety policy and the main problems faced in its history..

## **Keywords**

Councils. Public Safety. Participation. Rio de Janeiro. Pará.

## **1. Impasses e avanços dos conselhos de segurança pública**

Historicamente, uma das chaves de interpretação das mazelas e limites da instauração de uma ordem liberal no Brasil reside num argumento dualista segundo o qual vivemos sob um Estado forte, tentacular e opressor, que manietta e controla uma sociedade débil, apática e carente de virtudes e solidariedade. Esse argumento aparece de diferentes maneiras nos clássicos que trataram de modo pioneiro os processos de formação social e política do Brasil, mas se estendem até os dias atuais, ecoando como uma espécie de paradigma em ramos diversos de nossa produção intelectual. É interessante observar que essa percepção geral não se restringe ao mundo acadêmico, sendo incorporada como desafio a ser enfrentado por muitos atores no campo político propriamente dito. Nessa vertente, instituir uma ordem liberal democrática corresponderia a redefinir essa espécie de marca de origem, o que tem sido tentado com alguma frequência.

Tal investida pode ser vista como uma das marcas do último processo de redemocratização por que o país passou. Como se sabe, a partir dos anos 1980, novas formas de interação entre sociedade civil e Estado começaram a ser construídas no Brasil. Deu-se, então, um processo inédito em nossa história republicana, pelo qual a criação de canais capazes de mitigar a opacidade do Estado e torná-lo mais aberto à intervenção da sociedade se tornou um dos pontos centrais da agenda política. Isso tudo, cabe enfatizar, no contexto de exaustão de um regime de exceção e da movimentação que resultou na eleição de uma Assembleia Constituinte em 1986.

Um movimento importante, nesse sentido, deu-se com a institucionalização, em diferentes níveis de governo, de espaços dedicados à articulação entre membros dessas duas esferas, Estado e sociedade civil, em torno de processos deliberativos sobre políticas, sinalizando uma resposta às demandas por participação que emergiam de diversos movimentos sociais. Esses espaços passaram a ser denominados pela literatura brasileira

especializada “instituições participativas”, conceito formulado para se referir a instâncias de atuação política não vinculadas diretamente ao Estado. A importância dada a elas é diretamente proporcional ao reconhecimento do caráter problemático e à precariedade das soluções dadas à tensão entre representação e participação nas democracias contemporâneas (AVRITZER, 2008, p. 49)<sup>2</sup>.

Ao longo das últimas décadas, garantidas por dispositivos constitucionais e por legislações regulamentadoras que condicionam o repasse de verbas para as respectivas áreas de atuação, as instituições participativas proliferaram. Elas tiveram significativa expansão nos mais distintos campos de intervenção governamental (saúde, educação, assistência social, etc.), pelos municípios e estados brasileiros, alcançando, ainda no governo FHC e, de forma mais acentuada, durante os dois governos Lula (PT), expressão nacional<sup>3</sup>. Essa ampliação resultou num grande volume de experiências descentralizadas com a participação da sociedade civil na elaboração, implementação e gestão de políticas públicas, fazendo do Brasil, até então considerado um país de baixa propensão associativa e escassas formas de participação (KOWARICK, 1973; SINGER; BRANDT, 1980), uma referência nos debates internacionais sobre o tema.

Segundo Avritzer (2008), seria possível afirmar que há hoje no Brasil uma “infraestrutura da participação” diversificada tanto em sua forma quanto em seu desenho. Segundo ele, as instituições participativas no Brasil contemporâneo conheceram basicamente três modelos de desenho institucional: a) desenho participativo de baixo pra cima, por exemplo, os orçamentos participativos; b) desenho de partilha do poder, observado em conselhos gestores e de direitos; e, por fim, c) desenho de ratificação

---

<sup>2</sup> De acordo com Avritzer (2009 apud AVRITZER, 2008, p. 45), instituições participativas são “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. Embora “diferenciadas”, essas formas de participação política constituem instituições políticas na medida em que, assim como as instituições mais tradicionais (parlamento, partidos, etc.), envolvem um conjunto de normas e procedimentos que organizam a ação social e política (POWELL; DIMAGGIO, 1991; HELMKE; LEVITSKI, 2006).

<sup>3</sup> Há de se lembrar que o Partido dos Trabalhadores (PT) foi um agente importante na implementação de instâncias participativas, sobretudo, desde a emergência do famigerado Orçamento Participativo em Porto Alegre, em 1999. Quando chegou à presidência, em 2003, com o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o partido também propiciou “novos repertórios de interação Estado-sociedade” (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014) ao introduzir ativistas de distintos movimentos sociais em seu governo, ampliando significativamente o número de conselhos na esfera nacional, nas mais diversas áreas.

pública, tal como os planos diretores. Seguindo essa tipologia, interessa neste trabalho atentar para o segundo modelo de desenho institucional, representado pelos conselhos gestores, numa área de atuação específica: a segurança pública.

Para além das particularidades relativas ao seu desenho, que por conta de seu caráter interinstitucional os discrimina também de outros tipos de conselhos, como os conselhos populares ou os conselhos de “notáveis” (os primeiros compostos exclusivamente por membros da sociedade civil e os segundos restritos a especialistas em determinado tema), os conselhos gestores podem ser diferenciados das demais estruturas participativas pelo modo como a participação é garantida. Nessas formações colegiadas em particular, a participação se dá a partir da representação por meio de associações, organizações e entidades atuantes e/ou que gozem de reconhecimento na área em questão.

O número bastante expressivo de conselhos existentes hoje no contexto brasileiro indica que essa ferramenta tem sido percebida como uma das grandes apostas para o aprimoramento de práticas participativas em nosso país. Ao fim da década de 1990, pesquisa realizada pelo IBGE (1999) já constatava a existência de quase 27 mil conselhos distribuídos em praticamente todos os municípios brasileiros, havendo, em média, 4,9 conselhos por município. Contudo, apesar desse alastramento, o qual se convencionou chamar de “febre conselhistas”, muitos autores têm chamado atenção para as limitações e problemas envolvidos nesses colegiados, como a resistência do Estado para reconhecer a efetividade desses espaços, as desigualdades de recursos e de poder de influência nos processos decisórios entre seus membros, a falta de capacitação dos conselheiros (sobretudo aqueles vinculados a instâncias da sociedade civil), o caráter apenas consultivo de muitos conselhos, dentre outras questões (TEIXEIRA, 1996; CARVALHO, 1998; TATAGIBA, 2003; FUKS; PERISSINOTTO; SOUZA, 2004; GOHN, 2006).

Não obstante exista hoje uma vasta literatura nas ciências sociais brasileiras sobre o tema da participação, havendo distintos enfoques de acordo com as áreas, instituições e atores analisados, há ainda dentro desse campo alguns domínios que necessitam de maior investimento analítico sobre suas dinâmicas e sua operacionalidade. Esse é o caso, por exemplo, dos conselhos gestores que atuam no campo da segurança pública e dos direitos humanos.

No campo da segurança pública, apesar de algumas iniciativas precursoras<sup>4</sup>, a implementação sistemática de conselhos se deu mais tardiamente, se tomarmos como referência outras áreas, como saúde, educação e assistência social, por exemplo. É necessário ter em mente, contudo, que nesse setor específico, com frequência identificado à repressão e à reprodução de mecanismos de dominação social, as relações entre Estado e sociedade civil sempre foram marcadas por um alto grau de tensão. Por um lado, a gestão da área sempre foi compreendida por seus responsáveis como um exercício exclusivo do Estado e de suas instituições especializadas no uso da força. Some-se a isso a arraigada cultura corporativa desses setores, refratários a quaisquer mudanças que pudessem ir de encontro aos seus interesses e aos seus modos consagrados de atuação (SOARES, 2000; RATTON, 2007).

Por outro lado, no campo da sociedade civil organizada, verificava-se uma franca hostilidade aos operadores da segurança pública, cultivada por grande parte da militância associativa, tornando mais difíceis as possibilidades de diálogo. Além disso, o próprio nível de organização dos grupos civis engajados nesse domínio se apresentava como uma dificuldade adicional, uma vez mais em comparação com a mobilização em outros setores. Foi somente na passagem da década de 1990 para os anos 2000, após um agudo crescimento dos índices de criminalidade e da sensação de insegurança, que organizações oriundas da sociedade civil conseguiram, por meio de campanhas, protestos, formulação de propostas, dentre outras atividades, exercer maior influência no debate público acerca do tema (PAVEZ; TOLEDO; GONÇALVES, 2009).

Concomitantemente, na esfera estatal, foi possível perceber o advento de uma nova compreensão sobre administração da segurança pública a partir de dois episódios. No nível mais abrangente, a criação do Programa Nacional de Segurança Pública (2000) e, posteriormente, o lançamento do Primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (2003) simbolizaram a inserção dessa matéria na agenda do Governo Federal e a construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional (SENTO-SÉ, 2011). No nível das cidades, o surgimento de iniciativas de gestão municipal e intermunicipal,

---

<sup>4</sup> Os primeiros conselhos a operar estritamente no campo da segurança pública com a participação da sociedade civil, ambos de cunho comunitário, surgiram nos estados do Paraná e de São Paulo, oriundos de iniciativas distintas. Enquanto no Paraná os conselhos emergiram de grupos organizados da sociedade civil, nas cidades de Londrina (1982) e Maringá (1983), em São Paulo, os conselhos comunitários surgiram a partir de um Decreto Estadual (1985) regulamentado pelo então governador Franco Montoro.

como o Fórum Metropolitano de Segurança Pública, criado em 2001 pelos municípios que compõem a região metropolitana de São Paulo, representou a incorporação dos municípios ao debate. Como observado por Rodrigues, Lázaro e Sento-Sé (2014), em todos esses empreendimentos a participação da sociedade civil e sua cooperação junto às autoridades públicas aparecem como uma dimensão estratégica importante para o planejamento das políticas relativas à segurança.

A despeito desses esforços, no plano federal, somente alguns anos mais tarde, a participação cidadã obteve espaço na agenda política. Mais precisamente, isso se deu em 2009, quando foi realizada a Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública e, a partir daí, foi reformulado o Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp). Diferentemente daquilo que ocorreu em outros setores, como o de política urbana e o de desenvolvimento agrário, as duas iniciativas não foram produto de demandas da sociedade civil nem tampouco de determinações estratégicas do Governo Federal. Segundo Abers, Serafim e Tatagiba (2014, p. 344), o ocorrido foi resultado da atuação de um pequeno número de atores do Estado – com destaque para aqueles vinculados à Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) –, comprometidos com uma perspectiva participativa e que almejaram a criação de redes de relações entre potenciais parceiros, de maneira a superar a mútua hostilidade que até então caracterizara o campo.

Já no contexto municipal (e local), verificou-se, ao longo da última década e meia, um aumento no número de experiências associativas via conselhos, principalmente após a oficialização da regra segundo a qual a existência de conselhos municipais de segurança pública constitui-se uma das condições para os municípios receberem recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública<sup>5</sup>. Num esforço inicial, no contexto dos preparativos para a realização da já mencionada Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública, a SENASP apurou a existência de 545 conselhos de segurança em funcionamento distribuídos em 22 unidades federativas, sendo 447 conselhos comunitários, 64 municipais, 10 estaduais e 3 conselhos classificados como “outros”.

Quatro anos depois, tendo como base os dados colhidos pela SENASP, Rodrigues, Lázaro e Sento-Sé (2014) empreenderam uma tentativa de atualizar o *status* dos conselhos de segurança pública no Brasil a partir de contatos realizados diretamente com os conselheiros. Apenas 62 conselhos

---

<sup>5</sup> Lei Federal Nº 12.681, de 2012.

responderam à investida, que foi marcada pela grande dificuldade em acessar informações atualizadas e os próprios representantes dos conselhos (idem, p. 121). De acordo com os autores, esse resultado expressa a grande volatilidade do campo e a baixa institucionalidade dos colegiados, além de apontar para a grande dependência do “espontaneísmo intermitente” de suas lideranças (idem, p. 120).

Já levantamento recente feito pelo IBGE, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada em 2014, revelou que dos 5.570 municípios brasileiros, 691 possuíam conselhos municipais de segurança pública e 480 tinham pelo menos um conselho comunitário de segurança pública naquele ano. Utilizando-se de uma metodologia distinta, na qual a coleta de informações se deu a partir da aplicação de questionários a personagens-chave, todos representantes de instâncias governamentais da municipalidade previamente identificados e selecionados, a pesquisa demonstrou que entre 2006 e 2014 o percentual de municípios com esse tipo de conselhos teve um pequeno acréscimo, subindo de 8% para 12,4%.

Embora distintas e de caráter incipiente, essas pesquisas apontam para a existência de um universo conselhistas no país no campo da segurança pública que, sem dúvida, não é irrelevante. Ao contrário, não constitui exagero algum afirmar que se trata de um terreno bastante fértil à investigação científica. No entanto, não há como escapar à constatação de que muito pouco foi feito para o estudo dos diferentes tipos de colegiados que atuam nessa área. É preciso, porém, ressaltar que, como indicado por Rodrigues, Lázaro e Sento-Sé (2014, p. 119), os obstáculos que se apresentam na abordagem dos personagens que compõem esses espaços não são poucos: informações desconstruídas e/ou desatualizadas sobre os conselhos e seus conselheiros, o que impede ou pelo menos dificulta a sua localização; ausência de estrutura mínima (como telefones ou endereços de *e-mail* institucionais); dependência da militância de algumas lideranças isoladas, que raramente conseguem transformar seus esforços na institucionalização desses canais. Portanto, a escassez de pesquisas que se verifica é menos um produto da ausência de interesse pelo tema e mais uma dificuldade de aproximação do campo.

Além de escassos, os trabalhos dos quais se tem notícia no campo das ciências sociais, em sua maioria, têm seu foco voltado às experiências nos limites comunitários (para ficar em alguns exemplos: MACAULAY, 2005; SENTO-SÉ; FERNANDES, 2005; PATRÍCIO, 2013; SENTO-SÉ; SANTOS; FERREIRA, 2012; BUENO et al., 2016). Os poucos estudos que fogem a essa



dimensão estão nos registros de Protásio e Listgarten (2010), que analisaram o Conselho de Defesa Social de Minas Gerais; Delano de Souza (2011), que estuda o Conselho Municipal de Defesa Social de Contagem; UFRJ (2013), que realizou um diagnóstico dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública e de Direitos Humanos; e, por fim, Poncioni e Silva (2016), que analisaram tanto os conselhos comunitários (CCSs) como o Conselho de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (Consperj).

O presente trabalho busca se inscrever nesse último conjunto de investigações e se dispõe, justamente, a uma tentativa de contribuir para uma melhor compreensão dos mecanismos de participação existentes no setor de segurança pública. Pretendemos analisar, por meio de estudo de caso e em perspectiva comparada, os conselhos estaduais de segurança pública de dois estados brasileiros: Pará e Rio de Janeiro. O argumento que permeia a análise que aqui se faz a partir dos conselhos estaduais de Pará e Rio de Janeiro é o de que dentro de um mesmo setor de políticas públicas, dotado de um padrão específico de relações entre Estado e sociedade civil, contextos diferentes tendem a gerar desenhos institucionais e estruturas igualmente distintas que, por sua vez, podem gerar formas de interação e participação díspares entre si. A escolha por esses conselhos específicos se justifica por três motivos diversos, mas interligados. Em primeiro lugar, optou-se por privilegiar os conselhos que operam na esfera estadual tendo em vista a diminuta quantidade de pesquisas nessa direção. A escolha por Pará e Rio de Janeiro, por sua vez, se explica por duas razões. Primeiramente, trata-se de dois estados pertencentes a regiões bastante diferentes entre si, o que implica históricos e contextos de segurança pública singulares. A segunda razão tem a ver com as próprias características dos conselhos, que, ao serem escrutinadas e comparadas, evidenciarão divergências e convergências, aproximações e distanciamentos.

Finalmente, o terceiro motivo. Este estudo é produto de algumas experiências das quais tivemos a oportunidade de participar em diferentes projetos de pesquisa. O primeiro deles foi realizado a partir do convênio<sup>6</sup> estabelecido entre o Ministério da Justiça/PNUD e a Fundação Guimarães Rosa e o Laboratório de Análise da Violência da UERJ (LAV-UERJ). Trata-se do projeto “Avaliação da Implementação dos Conselhos de Segurança no Brasil”. Nessa iniciativa, que resultou na produção de um extenso relatório

---

<sup>6</sup> Resultado do Edital BRA/04/029 – Segurança Cidadã; Pensando a Segurança Pública, Edital de Convocação n 002/2015 pelo Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.



e de um artigo científico intitulado “Quatro experiências e um modelo: conselhos de segurança e participação política” (SENTO-SÉ et al., 2016, no prelo), foram investigadas as diferentes formas de experiências conselhistas em quatro estados brasileiros – Rio de Janeiro, Pará, Bahia e Paraná – nos quais obtivemos acesso a um material bastante extenso e estimulante.

O segundo projeto, de que um de nós tomou parte, foi executado no âmbito do Instituto de Estudos da Religião (ISER) e se dedicou a analisar as dinâmicas dos homicídios na Baixada Fluminense. Os resultados alcançados estão expostos no relatório final intitulado “Homicídios na Baixada Fluminense: Estado, mercado, criminalidade e poder” (RODRIGUES et al., 2017, no prelo). Em ambos os projetos os conselhos estaduais de segurança pública foram objeto de análise e fontes preciosas de informações<sup>7</sup>. No primeiro caso, tanto o Conselho Estadual do Rio de Janeiro quanto o do Pará foram estudados. No segundo caso, como a investigação dizia respeito a uma região fluminense, levou-se em consideração apenas o colegiado do Rio de Janeiro, obviamente. Dada a riqueza de informações encontradas e levando em consideração os motivos explicitados anteriormente, pareceu interessante a ideia de reunir e sistematizar os dados coletados sobre esses fóruns.

Finalmente, cabe mencionar que um dos autores foi conselheiro no Rio de Janeiro, no primeiro biênio de funcionamento do Consperj. O trabalho que aqui se apresenta, por conseguinte, não é resultante de um projeto específico, mas é um recorte, dentre muitos possíveis, a partir de experiências em iniciativas díspares. Trata-se, na verdade, de mais um resultado decorrente de um já longo programa de pesquisa dedicado ao tema, desenvolvido no âmbito do LAV-UERJ.

Buscando aprimorar os conhecimentos sobre o funcionamento dos conselhos de segurança pública mencionados, foram observados os respectivos modelos de organização, os padrões de interação entre sociedade civil e Estado em seu funcionamento, o grau de institucionalização de cada conselho, a capacidade de ingerência sobre a política de segurança pública e as formas possíveis da participação e as percepções de atores da sociedade civil sobre a efetividade desses espaços. Para tanto, foram analisadas todas as peças normativas que modelaram a criação e formação dos conselhos. Além

---

<sup>7</sup> Agradecemos os responsáveis e instituições vinculados a esses projetos pela possibilidade de utilizarmos informações e reflexões obtidas a partir deles para a feitura deste artigo. Esclarecemos, desde já, que não há qualquer coincidência ou superposição entre o presente artigo e os respectivos relatórios de pesquisa.

disso, com o intuito de confrontar a normatividade formal às dinâmicas práticas, utilizamos o método da observação participante em reuniões de ambos os conselhos e realizamos entrevistas com roteiros semiestruturados com alguns de seus membros. Foram acompanhadas reuniões ordinárias dos colegiados e realizadas entrevistas com atores-chave representantes da sociedade civil e de órgãos do Estado com representação nos conselhos.

O restante do trabalho está organizado em duas partes. Na primeira, serão apresentadas as considerações acerca do Conselho Estadual de Segurança Pública do Pará (CONSEP). A segunda tratará do conselho fluminense, o Consperj - Conselho de Segurança Pública do Rio de Janeiro. Ao fim desta exposição serão tecidas as considerações finais, em caráter provisório e um tanto ensaístico, sobre ambas as experiências e sobre comparações possíveis entre elas.

## **2. O Conselho Estadual de Segurança Pública do Pará (CONSEP)**

A criação do Conselho Estadual de Segurança Pública do Pará (Consep) data do ano de 1996 e se deu por meio de lei estadual, sancionada pelo então governador do estado Almir Gabriel (PSDB). Seu surgimento ocorre em um contexto político que coincide com a emergência de diversos conselhos gestores no Brasil (GOHN, 2001), em que pese o fato de que experiências do tipo no campo da segurança pública ainda fossem bastante escassas e impensáveis na maioria dos estados brasileiros. À época apenas cinco estados previam conselhos estaduais de segurança pública em suas respectivas legislações, sendo que somente em três houve algum registro de atividade.

O contexto específico da segurança pública no Pará, naquele momento, é igualmente relevante. Como destaca Debert (2000), em trabalho seminal sobre o processo de mobilização de diferentes atores no campo da segurança pública no Estado do Pará, durante a década de 1990, vivia-se então um grande esforço de aproximação entre as instituições do sistema de justiça criminal e a sociedade civil. Foram encampadas iniciativas como o Projeto Povo (Policiamento Ostensivo Volante) e a Companhia Especial de Polícia Assistencial (CEPAS), ambas pela Polícia Militar, e o programa “Ministério Público e a comunidade”, idealizado pelo MP paraense, por exemplo. Neste mesmo período foi instituída também a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Pará, que teve como sua primeira dirigente máxima uma das mais respeitadas ativistas do campo dos direitos humanos no Pará,

Rosa Marga Rothe, uma das lideranças da Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SPDDH), instituição que até hoje goza de grande prestígio no Estado e no país<sup>8</sup>.

Nessa conjuntura, a formação do conselho de segurança pública paraense foi uma das medidas adotadas pelo então Secretário de Segurança Pública e mentor da proposta, no bojo da reformulação das políticas para o setor no Estado. Segundo o ex-gestor Paulo Sette Câmara, entrevistado para este estudo, havia uma necessidade imperativa de se estabelecer uma nova concepção de segurança pública que não se restringisse apenas à polícia. Assim, durante sua gestão, foi instituído também – pela mesma lei que criou o Consep e a Ouvidoria<sup>9</sup>, o Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará (hoje denominado SIEDS), dedicado a promover a integração entre as instituições responsáveis pela área, incluindo a Ouvidoria e o Conselho. Neste espírito, o Consep seria a principal ferramenta do sistema que se inaugurava, de forma a atuar como um órgão superior de deliberação colegiada e a ser uma instância que contaria com a participação do poder público e da sociedade civil. Conforme salientou em entrevista, o Conselho deveria operar como um espaço de diálogo entre representantes dessas duas esferas visando à criação de alternativas para a segurança pública:

(...) nós fizemos uma revolução aqui que você não tem noção. A minha ideia era ter conselho paritário, com a sociedade civil forte. Aí lancei quais eram as que eu achava: a Sociedade dos Direitos Humanos, a Ordem dos Advogados, a Criança e o Adolescente e o CEDENPA. (...) A ideia era que a gente conseguisse buscar caminhos pra segurança pública, mostrar que a segurança era maior do que a polícia. (...) Gente, o objetivo disso é ver se a gente consegue conhecer o outro lado, vocês não conhecem o outro lado, tá na hora de conhecer as posições de cada qual. Então, qualquer proposta, qualquer decisão que sair daqui vai ser uma decisão discutida entre os lados. (*Depoimento de Paulo Sette Câmara*)

Logo nos primeiros meses de funcionamento do novo sistema, no entanto, um trágico acontecimento quase pôs em cheque suas pretensões. Em abril de 1996, dezenove trabalhadores rurais sem terra foram assassinados pela Polícia Militar paraense durante protesto contra a demora na desapropriação

---

<sup>8</sup> Não obstante instituída por lei em 1996, a Ouvidoria só passou a operar a partir do fim de 1997.

<sup>9</sup> Lei nº 5.944, de 2 de fevereiro de 1996.

de terras no Estado. O episódio ficou internacionalmente conhecido como o “Massacre de Eldorado dos Carajás”, em referência ao município no qual aconteceu. Sem entrar em maiores detalhes sobre o ocorrido, o ex-Secretário de Segurança Pública paraense revelou que à época teria colocado seu cargo à disposição, mas teria sido convencido pelo governador a continuar no exercício de suas funções, com a garantia de respaldo aos seus projetos.

Dentro desse conturbado contexto, o Conselho Estadual de Segurança Pública paraense deu início ao seu processo de autoconstrução. Embora definido formalmente, restava ainda estabelecer de que maneira o colegiado exerceria as funções e atividades que lhes foram atribuídas. Diante dos precedentes verificados em outros Estados, onde previsões legais não significaram o imediato ou até mesmo a concretização do efetivo funcionamento de conselhos, e tendo em conta as já mencionadas tensões que constituem o campo da segurança pública, esta era uma preocupação justificável. No entanto, se mesmo antes do episódio de Eldorado dos Carajás as autoridades políticas já se mostravam favoráveis à iniciativa capitaneada pelo próprio Secretário de Segurança, posteriormente, a necessidade de respostas aos protestos da sociedade civil organizada ante o acontecido não só tornou inadiável o compromisso firmado como também o impulsionou. Deste modo, em poucos meses o Conselho elaborou seu regimento interno – peça fundamental ao funcionamento de qualquer instituição –, submeteu-o à Consultoria-Geral do Estado e obteve a aprovação do governador, que homologou a proposta por meio de decreto<sup>10</sup>. A seguir serão descritos e analisados os seus aspectos principais e as tensões que se verificam em sua rotina.

## **2.1 Da estrutura ao funcionamento: como opera o Consep**

Diferentemente da grande maioria dos conselhos do tipo que atuam nos Estados, municípios ou no âmbito local, seu regimento prevê que o Consep disponha de caráter normatizador e deliberativo, além de ter autonomia para fiscalizar e avaliar a política de segurança pública do Estado. A estrutura do Conselho comporta quatro órgãos principais: i) o Plenário ou o Colegiado Pleno, órgão mais importante do Conselho, em que são realizadas as deliberações; ii) a Secretaria Executiva, responsável pela parte

---

<sup>10</sup> Parecer nº 343/95 da Consultoria-Geral do Estado, publicado em 29 de julho de 1996 e 1555 de, 09 de agosto de 1996.

administrativa e pelo funcionamento do fórum; iii) a Ouvidoria do Sistema, que deve efetuar o controle das instituições que constituem o sistema de segurança pública do Pará; iv) e a Comissão de Controle de Segurança Pública, a quem compete o acompanhamento da aplicação de recursos, análise e divulgação de estatísticas, dentre outras funções.

A presidência do colegiado cabe ao Secretário de Segurança Pública e Defesa Social, que detém o direito a um “voto de qualidade”, enquanto a vice-presidência é reservada a um dos membros oriundos da sociedade civil, a despeito de o regimento interno determinar a realização de eleição para este último cargo. Segundo foi possível apurar com alguns conselheiros que foram entrevistados durante o trabalho de campo, esta seria uma concessão estabelecida por meio de um “acordo de cavalheiros” entre as partes envolvidas. Interpretada positivamente pelos membros do colegiado, se por um lado essa manobra indica uma tentativa de equilíbrio entre Estado e sociedade civil – já que, na ausência do presidente, seus poderes são transferidos ao vice-presidente – por outro ela também aponta para a possibilidade da prevalência de acordos informais diante de mecanismos democráticos formalmente instituídos.

Como ocorre na composição de outros colegiados, inclusive no Rio de Janeiro, os membros titulares do plenário que devem representar as entidades do Estado são definidos previamente. Diferentemente do que se verifica na instituição fluminense, no entanto, como se verá mais adiante, no conselho paraense mesmo os representantes da sociedade civil são definidos de forma prévia. Ou seja, a titularidade institucional do Conselho é toda ela estabelecida *a priori*, ainda que as entidades que representam a sociedade civil organizada disponham de autonomia para indicar seus membros titulares e suplentes. Esse é um ponto importante a se destacar porque atesta uma hierarquização prévia das entidades da sociedade civil, e a definição, por parte do poder público, daquelas que estão abalizadas para ter assento no Conselho.

Todos os conselheiros têm suplentes no Consep, à exceção dos membros natos. De acordo com o Secretário Executivo, encarado como um dos pilares do Conselho por exercer a função praticamente desde a sua fundação, esta teria sido uma estratégia da qual o então Secretário de Segurança teria lançado mão para evitar que os membros natos enviassem suplentes ao invés de comparecer eles próprios às reuniões. Segundo esse raciocínio, a presença das autoridades máximas das instituições do Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Pará (SIEDS) conferiria

legitimidade ao Conselho e às suas deliberações.

Certamente uma das experiências mais consolidadas no país no campo da segurança pública, o Consep foi pioneiro também por adotar uma estrutura tripartite, garantindo assentos ao poder público, à sociedade civil e aos trabalhadores da área de segurança pública. Isto, porém, não se refletiu em uma paridade entre esses segmentos. Desde a sua primeira aparição em peças legislativas, o Conselho tem em sua composição uma assimetria em termos de representação que tende a privilegiar o Estado em detrimento da sociedade civil e das entidades representantes de trabalhadores da segurança pública.

Atualmente, de acordo com o § 1º do Art. 4º da Lei Nº 7584, de 28 de dezembro de 2011, o colegiado pleno do Consep é composto por dezesseis membros, distribuídos da seguinte maneira: i) representando os órgãos públicos integrantes do SIEDS, na qualidade de membros natos, estão sete membros - o Secretário de Estado de Segurança Pública e Defesa Social; o Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado; o Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar; o Delegado-Geral da Polícia Civil do Estado; o Diretor-Superintendente do Departamento de Trânsito do Estado do Pará; o Superintendente do Sistema Penitenciário do Estado; e o Diretor-Geral do Centro de Perícias Científicas “Renato Chaves”; ii) representando a sociedade civil, há quatro entidades - a Ordem dos Advogados do Brasil, seção Pará (OAB-PA); a Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SDDH); o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA); e o Centro de Defesa do Negro do Pará (CEDENPA); iii) um membro representa as entidades de classe dos órgãos do SIEDS; iv) além de todos os integrantes elencados, compõem o Consep também dois deputados estaduais, um representante do Ministério Público Estadual e um representante do Poder Judiciário Estadual - estas duas últimas instituições integram o colegiado desde que manifestem interesse em participar<sup>11</sup>.

As corregedorias internas da Polícia Militar e da Polícia Civil do Pará e a Ouvidoria do SIEDS também compõem o Conselho, podendo ter direito a voz, sem, contudo, ter direito a voto. Dentre as funções do Consep está a

---

<sup>11</sup> De acordo com o secretário executivo do Consep, inicialmente, não havia vagas previstas ao Poder Legislativo. Elas foram criadas a partir de uma negociação política, quando da submissão do projeto de lei que deu origem ao conselho à assembleia legislativa paraense. Foram criadas duas vagas para que houvesse a possibilidade de haver um representante da situação e outro da oposição. No caso dos assentos destinados ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, estes foram incluídos pela primeira vez a partir da Lei Nº 7584, de 28 de dezembro de 2011, que reestruturou a Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (SEGUP).

organização dos processos eleitorais para as escolhas dos integrantes dos colegiados dos corregedores e do ouvidor do sistema de segurança pública paraense. Somando-se os representantes do SIEDS, do Poder Legislativo, do Ministério Público e do Poder Judiciário, o Estado conta com dois terços dos membros do Conselho (11), ao passo que a sociedade civil dispõe de quatro vagas para sua representação e os trabalhadores dos órgãos da segurança pública apenas uma. Na visão dos conselheiros provenientes da sociedade civil, essa desproporcionalidade tem comprometido a sua capacidade de atuar de maneira propositiva e de fazer frente aos representantes do Estado.

(...) cresceu a representatividade, digamos, dos órgãos instituídos, ao contrário da sociedade civil. Então hoje, nós inclusive vivemos uma situação em que a sociedade civil é minoritária no conselho. (...) quando a gente vai pro embate, que precisa votar, a gente sempre vai perder. Nós sempre temos perdido nos últimos tempos porque a gente está minoritário. *(Entrevista com a representante do CEDENPA e Vice-Presidente do CONSEP)*

Como salientado nesse trecho, a desigualdade na representação entre Estado e sociedade civil torna-se mais evidente justamente nos momentos de deliberação. De acordo com a representante do CEDENPA, que também é a vice-presidente do conselho, os conselheiros derivados dos quadros do Estado invariavelmente se articulariam para votar em bloco e fazer valer a sua superioridade numérica. Isso foi confirmado por outros conselheiros e assumido como “parte do jogo”, no qual as “articulações” são válidas. Tal situação se agravaria ainda pelas “dissidências” que vez ou outra ocorrem por parte da Ordem dos Advogados e das entidades de classe. Essas últimas, inclusive, são percebidas como ambíguas, isto é, ao mesmo tempo em que são reconhecidas como associações de trabalhadores e, portanto, em tese, pertencentes à sociedade civil organizada, por sua postura de apoio ao Estado, em alguns momentos, elas também são vistas como parte integrante deste último.

Apesar da ambiguidade naquele que seria o terceiro segmento do colegiado, é interessante perceber como do ponto de vista dos próprios conselheiros existe uma clara cisão entre “eles” e “nós”. Essa divisão teria se tornado ainda mais forte após a posse de um general do Exército como titular da pasta de segurança pública, em 2014. Tido pelas organizações não governamentais que integram o colegiado como incompatível com as demandas do campo, a postura do general diante da Secretaria representaria



um afastamento entre Estado e sociedade civil, entre “eles” e “nós”. Na prática, porém, apesar das disputas e assimetrias, as regras estabelecidas e as dinâmicas envolvidas num espaço deliberativo impelem os atores envolvidos no Consep à interdependência, mesmo que ela se materialize em alguns momentos sob a forma de concorrência. Em se tratando de uma instituição participativa, mesmo que os desígnios das autoridades governamentais e dos agentes do estado prevaleçam, isto só pode acontecer por meio de um canal oficial e legítimo de diálogo entre as esferas.

Em contrapartida, é preciso ressaltar que, se tomarmos a oposição que nos é dada a partir dos depoimentos colhidos entre representantes do Estado e da sociedade civil, é necessário reconhecer que as condições em que se dão os embates no âmbito do colegiado não propiciam equilíbrio de poder entre as partes envolvidas. A representação numérica da qual dispõe a sociedade civil influencia diretamente as deliberações do conselho. Há propostas sendo avaliadas que sugerem uma reformulação no regimento interno do conselho, visando conceder à sociedade civil mais vagas, incorporando grupos como o movimento LGBTTs e os movimentos feministas. Essa reformulação só será possível se for alcançada, em votação, a maioria absoluta. Nesse sentido, a atual estrutura pode se constituir como um obstáculo e acabar se tornando um vetor para a continuidade de uma assimetria estrutural.

Em termos mais concretos de operacionalidade, o Consep se reúne ao menos duas vezes ao mês, em datas predefinidas pelo próprio colegiado, que elabora e põe em votação um calendário semestral de encontros, posteriormente publicado em Diário Oficial. Pode haver reuniões extraordinárias, mas estas dependem de convocação do presidente do conselho, o que geralmente não ocorre. As reuniões são conduzidas pelo secretário executivo, responsável pela elaboração e leitura de todas as atas, que devem ser aprovadas no primeiro momento da congregação. Em seguida, todos os expedientes recebidos e expedidos pelo Consep são comunicados a todos os conselheiros. Em momento posterior, devem ser debatidos os pontos de pauta que foram definidos previamente, na reunião anterior, e comunicados a todos os conselheiros, mesmo os que porventura foram faltosos. Por fim, reserva-se um momento derradeiro para intervenções que não estejam em pauta.

Há ainda um momento à parte, reservado a intervenções que venham de participantes que não sejam membros do conselho, geralmente oriundos da sociedade civil. Esse momento é denominado “Momento da Cidadania”

e consiste em conceder o direito a voz, mediante solicitação e deliberação prévia por parte do conselho, a qualquer cidadão que queira se manifestar sobre “assunto de notória repercussão”. Muito embora não haja previsão legal para esse momento específico das reuniões do conselho, é interessante perceber como para além da forma tradicional de participação – que se dá por meio de representação entre os membros do colegiado – há ainda esse outro elemento externo, cuja atuação é regulada por normas informais e singulares.

É necessário dizer, arrematando as considerações sobre a experiência do Conselho Estadual do Pará, que a participação da sociedade civil carece de maior investimento. Isso porque, além de ser proporcionalmente reduzida e ser representada por atores institucionalmente determinados de maneira prévia, como já assinalamos, seus titulares são constrangidos pelo próprio regimento e modo de operação dos encontros do Conselho. Isto certamente está em relação direta, embora não explique de todo, com o fato de que as informações sobre as atividades do Conselho, como horário de reuniões, resoluções e a própria existência do mesmo, não possuem nenhum tipo de divulgação. Apenas os membros do colegiado têm acesso a esse material. Isso conflita com o previsto no art. 15 do regimento interno do Conselho, que determina que as sessões Plenárias do CONSEP devem ser abertas ao público, havendo transparência em relação às *“pautas e datas previamente divulgadas pelos meios de comunicação de massa, sendo facultado o direito de voz a qualquer cidadão presente às mesmas”*.

Apesar disso, segundo diferentes conselheiros ouvidos, o Conselho tem conseguido, talvez como nenhum outro no Brasil, interferir nas políticas de segurança – ainda que de forma relativamente tímida –, sendo considerado um importante passo na consolidação do diálogo como ferramenta imprescindível às ações do Estado.

(...) o CONSEP ele tem sido um avanço pra gente sem sombra de dúvida. A gente tem condição de discutir, de trazer algumas questões, que são questões que não são discutidas. Então, às vezes ele já foi melhor, às vezes ele tá mais ou menos... Eu diria que ele agora está mais ou menos, ele já foi melhor, por exemplo, no início, com o Sete Câmara, que tinha uma posição mais aberta, ele foi melhor com outros presidentes que já passaram por aqui, que tinham a posição mais aberta. Esse atual presidente não sei se deu pra perceber mas ele é meio durão, ele tem como é que eu posso dizer, tradição militar, né? *(Entrevista com conselheiro do Consep representante da sociedade civil)*

A capacidade de ingerência do Consep, é bom notar, é antes de tudo uma consequência de seu caráter deliberativo, prerrogativa incomum aos conselhos que atuam na área, como já mencionado. Um exemplo do que se afirma pode ser verificado na criação do chamado “Grupo de Acompanhamento da Letalidade e Mortalidade”, que funciona no interior do Conselho e cuja atuação consiste em monitorar mortes cometidas por policiais no Estado e as investigações decorrentes. Esse grupo foi responsável por sugerir a produção de um relatório circunstanciado por parte do policial que utilizar arma de fogo em serviço, o qual deve ser enviado para análise do colegiado. Embora não tenhamos subsídios suficientes para estimar qualquer desdobramento dessa medida, cabe notar que, ao menos no espírito da deliberação, há o aceno para alguma espécie de mecanismo de controle do Conselho sobre o uso da força pelas agências policiais. Cabe observar e acompanhar os passos futuros a partir dela.

De acordo com a vice-presidente do Conselho, o maior desafio do Consep seria justamente dirimir a distância ainda existente entre as deliberações que resultam da atividade do Conselho e a efetivação dessas nas práticas das instituições do sistema de segurança pública paraense. O principal obstáculo à redução ou até mesmo à extinção dessa distância seria a longa tradição de práticas autoritárias, sobretudo da Polícia Militar. Ou seja, a despeito de sua longevidade e do investimento institucional, o Consep parece lidar, ainda hoje, com obstáculos bem conhecidos desde o início do debate sobre a criação de fóruns dessa natureza.

(...) A prática autoritária permanece. Eu acho que ela é muito forte, ela faz parte da formação. Essa distância entre a resolução, as deliberações e a execução, né... Quem vai executar somos nós, né, quem vai executar lá na frente. Essa distância permanece muito grande e eu acho que a questão da prática autoritária ainda é muito forte no sistema. *(Entrevista com a representante do CEDENPA e Vice-Presidente do CONSEP)*

Mas se o “passo seguinte”, isto é, a execução das deliberações tomadas no conselho parece ser o problema maior no Consep, no caso do Consperj há questões de fundo a serem enfrentadas. A próxima sessão analisará, em perspectiva comparada, o histórico e o funcionamento do Conselho Estadual do Rio de Janeiro.

### 3. O Conselho de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro – CONSPERJ

Desde meados da década de 1970, o Rio de Janeiro tem sido representado como uma espécie de espaço metonímico da violência urbana brasileira. As mudanças no padrão da criminalidade que se deram a partir dos anos 1950, apesar de terem atingido todas as grandes cidades brasileiras, ganharam maior notoriedade na capital fluminense (MISSE, 1999). O aumento dramático da violência que se sucedeu nas décadas seguintes, verificado nos altos índices de criminalidade e de sensação de insegurança, combinado a um grau singular de organização criminal e a grande visibilidade de uma ex-capital federal, sede de grandes empresas de comunicação e centro turístico reconhecido nacional e internacionalmente, fizeram com que o Rio de Janeiro passasse a ser percebido como a “mais perigosa” das “cidades perigosas” (*ibidem*), rótulo depois estendido a toda região metropolitana e, no limite, a todo o Estado.

Nesse processo, o contexto fluminense tornou-se objeto de diversas iniciativas encampadas tanto por parte do Estado, por meio de políticas públicas, quanto por parte da sociedade civil, através da atuação de universidades, instituições e organizações não governamentais na produção de pesquisas, debates, projetos, etc. Até o fim do século XX, no entanto, a implementação efetiva de uma agenda participativa em campo tão sensível não passava de uma ideia distante, a exemplo do que ocorria na maior parte dos estados brasileiros, muito embora já estivesse prevista legalmente<sup>12</sup>.

Apenas em 1999, quando da eleição de Anthony Garotinho (PDT) ao governo do Estado, a ideia de criação de conselhos de segurança foi retomada na pauta do debate político. O novo governador, que havia feito da segurança pública uma de suas principais plataformas de campanha,

---

<sup>12</sup> Na esteira da Constituição Federal de 1988, a Carta Constitucional do Rio de Janeiro, promulgada no ano seguinte, previa em capítulo dedicado à segurança pública a criação de um Conselho Comunitário de Defesa Social, que, contando com a representação de instituições da sociedade civil, deveria assessorar os órgãos de segurança pública. Embora seja denominado “comunitário”, esse fórum não possui relação com os atuais conselhos comunitários. Ao contrário do primeiro, estes últimos não estão limitados a uma única instituição e atuam para além da estrutura estatal. Alguns anos antes, iniciativa similar foi realizada durante o mandato de Leonel Brizola (1983-1986), com a criação do primeiro Conselho de Segurança Pública de que se tem notícia no Estado. Entretanto, além de não haver registros sobre o seu efetivo funcionamento, ao que tudo indica o colegiado funcionava como uma espécie de conselho de “notáveis” (SENTÓ-SÉ, 1998; RODRIGUES; LÁZARO; SENTÓ-SÉ, 2014).

ainda nos primeiros meses de seu mandato criou o Conselho de Segurança Pública do Rio de Janeiro (Consperj), por meio do Decreto Estadual 25.172 de 03 de janeiro, e os Conselhos Comunitários de Segurança (CCSs), por meio da Resolução Nº 263, de 26 de julho. Mas, apesar da pronta iniciativa, ambos os projetos não prosperaram durante o governo em questão.

Os conselhos comunitários foram criados em várias áreas da cidade do Rio de Janeiro, concomitantemente à prática dos chamados cafés da manhã comunitários. Em ambas as iniciativas, conselhos e cafés da manhã, normalmente promovidos em batalhões da Polícia Militar do Estado, o espírito predominante era o de aproximar a população da polícia, quebrando o gelo histórico das relações entre ambas e melhorando a imagem da segunda junto à opinião pública. Contudo, após essa breve vaga inicial, os conselhos comunitários passaram por um processo de esvaziamento, que se estendeu até 2004, quando, já sob novo governo, o Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP) passou a coordenar todas as ações relativas a esses colegiados e os institucionalizou.

Já o Conselho Estadual foi instituído apenas formalmente. A despeito de seu marco legal, o órgão só passou a funcionar efetivamente quase quinze anos após a sua criação. De acordo com Poncioni e Silva<sup>13</sup> (2016), o real funcionamento do Consperj só foi possível após um longo período de diálogo entre a Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro (SESEG), representada por sua Subsecretaria de Educação, Valorização e Prevenção da Secretaria de Segurança, que exerceu papel de liderança no processo, e entidades, organizações e movimentos sociais atuantes no campo. As conversas travadas entre as referidas partes foram fundamentais para que o Conselho deixasse de existir apenas legalmente e operasse a partir de um desenho tripartite.

Essas ações resultaram na reestruturação do colegiado pelo Decreto n.º 43.752, de 11 de setembro de 2012, que alterou principalmente suas competências e composição. O Conselho passou a ser definido como um órgão “propositivo na definição de estratégias e diretrizes relacionadas à Política Estadual de Segurança” (Parágrafo I, Art. 3º do supracitado decreto), e dentre suas atribuições passaram a constar prerrogativas importantes, tais como o acompanhamento da aplicação e execução de recursos destinados à segurança pública; a promoção da intersetorialidade entre os órgãos estaduais da área; o desenvolvimento de estudos; o auxílio

---

<sup>13</sup> Silva foi, inclusive, membro suplente do Consperj durante dois anos.

ao ISP na articulação dos conselhos comunitários, aos quais foi garantido um assento no Consperj, na vaga das instituições representantes da sociedade civil; e o recebimento, encaminhamento e acompanhamento de denúncias relacionadas à ação das forças de segurança do Estado. As reuniões foram tornadas públicas, salvo deliberações em contrário, e ficou determinado que quaisquer novas alterações no regimento interno só poderiam ocorrer com a presença de 2/3 dos conselheiros e por meio da obtenção de maioria simples.

Deste modo, podemos dizer que, diferentemente do caso paraense e dos próprios conselhos comunitários institucionalizados no Rio de Janeiro, o conselho estadual de segurança pública fluminense não pode ser entendido pura e simplesmente como um espaço “inventado” pelo Estado (PATRÍCIO, 2013). Embora tenha sido criado legalmente pelo Estado como parte de um projeto de governo e mediante a liderança da pasta estadual competente, o diálogo estabelecido entre agências do Estado e atores da sociedade civil impede que o processo seja tomado como expressão de uma vontade única. Somente a partir de um intenso e demorado processo de negociação, mobilizado tanto por entidades e movimentos sociais quanto por atores da própria Secretaria de Segurança, o Consperj pôde enfim iniciar o seu funcionamento. Isto demonstra que apenas com o comprometimento de agentes de ambas as esferas com a agenda em questão foi possível a institucionalização de uma instância participativa de cunho estadual no campo da segurança pública. A efetivação do CONSPERJ dependeu de movimentos de convergência, não partindo apenas do Estado para a sociedade ou da sociedade para o Estado.

É importante ter em mente que as circunstâncias em que o Conselho foi criado eram extremamente favoráveis. O ano de 2012 foi o ápice da popularidade e do prestígio do programa de unidades de polícia pacificadora (as UPPs). Pautado pela proposta de estabelecer uma relação de proximidade polícia/moradores das favelas onde tais unidades eram implantadas, o programa abriu para a Secretaria de Segurança do Estado uma perspectiva bastante positiva para mudanças no campo do policiamento. Assim como ocorreu no Pará, portanto, também no Rio de Janeiro o Conselho Estadual é criado numa atmosfera em que as perspectivas de inflexão nas abordagens convencionais no campo da segurança davam o tom na condução da pasta pelos seus respectivos titulares e auxiliares diretos. Diferentemente do que ocorreu no estado da região Norte, porém, nenhum caso traumático que conspurcasse os propósitos reformistas ocorreu naquele momento,

propiciando um processo de implantação menos marcado pelo sentido de urgência e mais sujeito a debates e ajustes de rota.

### **3.1 Das normas à operacionalidade: aprofundando os conhecimentos sobre o Consperj**

Com nova estrutura, o Conselho de Segurança Pública do Rio de Janeiro iniciou suas atividades somente no início de 2013, ampliando suas competências e se tornando um fórum propositivo. Como ressaltado por Poncioni e Silva (2016) e Sento-Sé et al. (2016, no prelo), boa parte do seu tempo de existência foi tomado em longas discussões sobre as suas atribuições e sobre a construção do seu regimento interno. Assim, dada a sua incipiência, é necessário ressaltar que quaisquer avaliações sobre o seu funcionamento ou desempenho tendem a ser precipitadas, sobretudo, tendo em conta que o órgão opera em um campo no qual a participação ainda constitui uma novidade para vários atores e muitos ainda o enxergam com desconfiança. Não é o que se pretende fazer aqui. Diversamente, compreende-se que um exame de alguns aspectos da estrutura e das atividades desse órgão possa oferecer reflexões importantes e contribuir para subsidiar investigações futuras.

Na composição do Consperj há a Plenária, seu órgão máximo, em que são formuladas e aprovadas as propostas de autoria do conselho; a Presidência e a Vice-Presidência, que cabem, respectivamente, ao Secretário de Segurança e a um membro a ser indicado por ele, podendo este ser um conselheiro ou não; a Mesa Diretora, que se constitui como um grupo interno que pode agir paralelamente ao colegiado para discutir o seu planejamento estratégico, sendo composta pelo presidente, pelo vice-presidente e pelos coordenadores dos grupos temáticos; e a Comissão Permanente de Ética, responsável por acompanhar o exercício do mandato e das funções dos conselheiros, cuja composição se dá pelo vice-presidente e mais seis conselheiros, dos quais dois devem ser representantes do poder público, dois representantes da sociedade civil e dois representantes dos trabalhadores da área de segurança pública. Há ainda os Grupos Temáticos e as Comissões Temporárias. Estas últimas são comitês especiais que podem ser criados para estudo e elaboração de propostas sobre temas específicos, devendo ser compostas por três conselheiros eleitos pela Plenária, respeitada a paridade na representação. Já os primeiros dispõem caráter permanente e visam promover debates sobre a gestão pública do campo. Há quatro grupos



temáticos, criados coletivamente e definidos em regimento para atuar em frentes distintas: Articulação dos Conselhos Comunitários; Estudos, Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública; Direitos Humanos; Legislação, Orçamento, Modernização e Desenvolvimento. Segundo a Secretária Executiva do Conselho quando da realização da pesquisa<sup>14</sup>, esses grupos ainda não conseguiram estabelecer uma rotina de atividades e, conseqüentemente, não chegaram a formular propostas.

Tal como o Consep, o Consperj opera, atualmente, em modelo tripartite, sendo o primeiro Conselho Estadual de Segurança do país a incluir representantes da sociedade civil e dos trabalhadores da área de segurança na proporção estabelecida pela 1ª Conferência Nacional de Segurança, de 2009. O Conselho é composto por 30 membros e 30 suplentes, os quais exercem seus mandatos por dois anos, cabendo a possibilidade de uma reeleição. Doze vagas são reservadas à sociedade civil (sendo uma destinada aos conselhos comunitários - CCSs), nove aos representantes de entidades de trabalhadores da área de segurança pública e os demais assentos são disponibilizados ao poder público. Em comparação com o colegiado paraense, há algumas diferenças na forma como os assentos no Consperj são definidos.

Se no primeiro caso as entidades que representam a sociedade civil são definidas previamente, desde a fundação do Conselho, na experiência fluminense estas são selecionadas por meio de processo eleitoral aberto, convocado por meio de edital, o que ocorre também para o preenchimento das vagas destinadas às organizações representativas de trabalhadores da área de segurança pública. Em relação ao poder público, a escolha dos membros ocorre por indicação dos respectivos órgãos e/ou instituições públicas, não havendo obrigatoriedade para que estes sejam os seus dirigentes máximos, ao contrário do que ocorre no Pará. Na prática, isso tem se refletido na baixa participação dos membros titulares dessas instituições.

A previsão de um assento para os Conselhos comunitários no Consperj indica a tentativa de se firmar alguma interlocução entre a instância participativa que atua no âmbito estadual e os espaços participativos circunscritos aos limites comunitários, iniciativa que não se verifica no estado paraense, o que é considerado por muitos atores algo positivo.

---

<sup>14</sup> As pesquisas que subsidiaram este artigo foram realizadas durante o ano de 2016.

(...) já é um avanço. E a gente acredita que as lutas elas são lutadas gradualmente. Nós vamos conseguindo essas lutas e vamos conseguindo a vitória. A gente faz articulações. (...) Eles têm sido bem receptivos, têm nos entendido, têm respeitado bastante os conselhos comunitários do Estado, têm respeitado muito, estão sensíveis a nossa problemática no Conselho... Entende-se também que nós estamos na ponta... A gente tá falando sobre uma política de segurança, a gente tá falando dos conselhos, que é independente de governo. Hoje o governador é A, amanhã pode ser B e os conselhos vão continuar. *(Entrevista com conselheiro do Consperj representante da sociedade civil)*

Contudo, há problemas nessa tentativa de diálogo que decorrem da atuação dos conselheiros e mesmo da forma como ela se estabeleceu. Quando do momento de criação da vaga destinada aos CCSs, os conselhos comunitários reivindicaram mais seis assentos, visando à representação de cada uma das Risps (Regiões Integradas de Segurança Pública), divisões territoriais implementadas pela Secretaria de Segurança para a atuação das polícias fluminenses – ao todo são sete. À época, gestores da Seseg alegaram que, caso a solicitação fosse atendida, a paridade do Conselho estaria comprometida, já que a sociedade civil passaria a ter quase o dobro de representação em relação aos outros segmentos (PONCIONI; SILVA, 2016, p. 199). Essa reivindicação perdura até os dias de hoje e suscita ainda muitos debates, conforme frisado em entrevista pelo próprio representante dos CCSs, quando da realização da pesquisa de campo, de maneira que muitos conselheiros comunitários não concebem o Consperj como um espaço legítimo de participação cidadã, chegando até mesmo a evitá-lo.

(...) hoje a gente também tá nessa luta pra que cada região integrada de segurança pública, cada Risp tenha o seu representante, porque são regiões diferentes do Estado, cada uma tem a sua particularidade, tem a sua particularidade. Então as demandas às vezes são diferentes, a demanda que é no Rio de Janeiro é diferente da Baixada, do Sul Fluminense ou da Região dos Lagos ou do Interior. Então a gente vê essa necessidade, porque isso foi uma grande briga dos conselhos, já que nós, enquanto conselho, estamos desde 1999 atuando, sendo parceiros da Secretaria de Segurança, levando as nossas demandas, nossas preocupações quanto à questão de segurança do Estado. (..) a gente já tá na militância há muito mais tempo. *(Entrevista com conselheiro representante dos CCSs no Consperj)*

A contenda tem como pano de fundo uma discussão importante sobre o foco da atuação do Consperj. Como ressaltado pelo mesmo conselheiro citado, que também é integrante de um CCS atuante em São João de Meriti, cidade da Baixada Fluminense, as atividades e as próprias discussões do Consperj ainda são muito restritas à capital do Estado. De fato, as entidades que representam a sociedade civil, em sua maioria, têm sua origem e atuam na cidade do Rio de Janeiro, o que inevitavelmente condiciona em parte o diálogo travado com o poder público. Além disso, ao promover, desde a sua reativação, seus encontros no prédio que abriga a Secretaria de Segurança, localizado no centro do Rio, o Conselho tende a limitar a participação do público que não reside na metrópole fluminense. Diante disso, representantes da sociedade civil propuseram reuniões regulares em outras regiões do Estado como uma maneira de levar o Conselho até as áreas aonde tradicionalmente não ia. A proposta inovadora tem se concretizado desde o início de 2016 por meio de reuniões itinerantes trimestrais pelas regiões integradas de segurança pública, nas quais o espaço mantém-se aberto à participação, através do direito a voz, de moradores e representantes de entidades locais.

Naquilo que diz respeito aos trabalhadores de segurança pública, é preciso salientar que a sua participação também não se dá conforme o que se esperava quando a estrutura do Conselho fora imaginada de forma tripartite. Isto se deve a dois motivos principais. Em primeiro lugar, é bastante difícil que todos os assentos destinados a esse segmento sejam preenchidos pelo simples motivo de que ainda há poucas entidades que representem os agentes dessa área. Em segundo lugar, de acordo com integrantes do Conselho que foram entrevistados, as poucas organizações desse meio são parcamente engajadas quando se trata do Consperj. Muitos consideram que este seria um espaço em que os policiais seriam apenas alvo da hostilidade da sociedade civil e no qual não haveria um diálogo profícuo com as autoridades governamentais.

Outro aspecto que chama atenção no contraste com o Conselho estadual paraense está nas instituições e órgãos pertencentes ao poder público que constituem o Consperj. No Consep, as instituições da referida esfera que possuem representação no plenário são basicamente aquelas que compõem o sistema de justiça criminal, à exceção da Assembleia Legislativa do Estado. No Rio de Janeiro, o Conselho Estadual de Segurança Pública abriga, para além dessas instituições, secretarias de Estado que podem contribuir com o tema, a saber: Casa Civil, Assistência Social e Direitos Humanos, Educação,

Cultura, Esporte e Lazer e Saúde. Embora tal iniciativa possa ser vista com bons olhos, a participação e o engajamento dos atores responsáveis por essas pastas até o momento também têm sido aquém do esperado, como pôde ser observado nas reuniões que foram acompanhadas ou tiveram a participação de pesquisadores do presente programa. De qualquer maneira, a inclusão de outros órgãos para além daqueles que constituem o sistema de justiça criminal pode ser entendida como um indicativo de uma concepção de segurança pública mais ampla, que compreende que o campo não está restrito às instituições que tradicionalmente são a ele associadas e, nesse sentido, há uma diferença que não pode ser desconsiderada na comparação entre o Consperj e o Consep.

Além disso, não raro, a participação de atores representantes de pastas como as de Educação, Cultura e Assistência Social, por exemplo, áreas em que a relação entre Estado e sociedade civil organizada tende a ser menos hostil, têm possibilitado algumas articulações entre estes e representantes de entidades civis na formulação de propostas de intervenção do conselho que possuam caráter interinstitucional. Essas situações específicas são exemplos, dentre outros, de como se desenvolvem as relações entre Estado e sociedade civil no âmbito interno do Consperj. Se no conselho do Pará percebemos uma clara cisão entre representantes da sociedade civil, por um lado, e atores vinculados ao Estado, por outro, as conexões e tensões no Consperj parecem ser presididas por outras lógicas. Não são incomuns as situações em que atores de diferentes segmentos se articulam em desacordo ou mesmo em confronto com outros grupos igualmente heterogêneos do ponto de vista de seu lugar de representação. Ou seja, a definição de posicionamentos e de identidades tende a ser mais dinâmica e menos marcada, ainda que tendências de alinhamento sejam observadas ao longo dos debates.

Por fim, é importante ressaltar que, diversamente daquilo que se dá no Pará, as atividades do Conselho Estadual de Segurança Pública são publicizadas, por meio do website do colegiado. Nele é possível ter acesso às peças legais que normatizam o Conselho, ao seu histórico, às atividades que são desenvolvidas, aos grupos temáticos que o compõem, dentre outras informações. Ainda que seja pouco conhecido, trata-se de uma ferramenta que tem potencial para estimular a participação da sociedade e que, portanto, não pode ser desprezada, sobretudo, quando se leva em conta o fato de que as instituições participativas no Brasil continuam a ser relativamente desconhecidas, à exceção daqueles que de alguma maneira já estão engajados politicamente.

## 4. Conclusão

Este trabalho pretendeu apresentar as estruturas, as composições, o histórico e as formas de funcionamento de duas experiências distintas de colegiados estaduais atuantes no campo da segurança pública. Procurou-se pensar também como se dão as formas de participação e as percepções dos atores da sociedade civil em relação à efetividade dos respectivos conselhos. A análise indica que mais estudos precisam ser empreendidos para uma melhor compreensão das dinâmicas envolvidas na participação em instâncias participativas no campo da segurança pública. Por outro lado, foi possível perceber como contextos distintos no Rio de Janeiro e Pará geraram instituições com desenhos variados quanto à composição e alcance de intervenção do Estado, o que se traduz em estruturas e operacionalidades bastante distintas. Ademais, as próprias formas de participação variaram conforme o caso. Enquanto no Pará as reuniões são restritas aos membros, a despeito do regimento interno, no Rio de Janeiro há em curso reuniões itinerantes que propiciam a participação de quaisquer cidadãos por meio do direito a voz, estabelecendo diálogo para além das situações formais que se verificam nas sessões do colegiado.

Se no contexto paraense o massacre de Eldorado dos Carajás e a decorrente pressão da sociedade civil impulsionaram ainda mais uma iniciativa que já era capitaneada pelo próprio Secretário de Segurança Pública, no Rio de Janeiro, a cooperação entre instâncias da sociedade civil e agentes do Estado foi importante para que o Consperj saísse do papel e se tornasse uma instituição efetivamente existente. No entanto, enquanto no caso paraense emergiu uma instância deliberativa, no caso fluminense vimos surgir um conselho propositivo com grandes restrições quanto a sua ingerência na política de segurança pública. Ao passo em que no Consep, os membros representantes da sociedade civil veem a própria existência do Conselho como um importante passo em direção à maior democratização do campo da segurança pública, os conselheiros do Rio de Janeiro acreditam que há muito ainda a evoluir para reconhecer ganhos efetivos por sua criação.

Há, portanto, a sensação compartilhada de que a participação via conselhos no campo da segurança pública é um projeto inacabado, que ainda necessita de aprimoramento e de maior tempo de prática, para que sejam estabelecidas rotinas e desfeitas desconfianças e dicotomias que impõem posturas mais beligerantes e tensionadas entre os diferentes atores. Destaque-se também o papel que a existência dos conselhos desempenha no processo de reconhecimento da alteração do estatuto da segurança pública

como campo de encampação de políticas específicas. Tradicionalmente, a segurança esteve associada a questões puramente do Estado e de produção de ordem a partir de um *status quo* previamente definido. A disseminação da experiência “conselhistas” pode concorrer para a consagração da ideia de segurança vinculada ao conjunto mais amplo de direitos de cidadania, quer dizer, bens sociais que devem ser providos democraticamente a todos os membros da sociedade. O árduo caminho a ser percorrido nesse processo é certamente parte da explicação do caráter tardio que essa fórmula é incorporada na segurança pública. As barreiras para a incorporação de princípios como de equidade, isonomia e cooperação dialógica fazem parte das dificuldades a serem enfrentadas.

Espera-se que com este trabalho tenha sido possível compreender minimamente as questões implicadas no funcionamento de instâncias participativas em terreno tão delicado. Investigações futuras podem aprofundar os temas aqui levantados e provocar novas reflexões, necessárias ao entendimento dos novos contornos da democracia no Brasil.

## Referências

- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana.  
(2014). Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, n. 2, pp. 325-357.
- AVRITZER, Leonardo.  
(2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, p.43-64.
- (2009).\_\_\_\_\_. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- BUENO, Samira; ASTOLI, Roberta; PEKNY, Ana Carolina; JARDIM, Lucas.  
(2016). Excluir para legitimar: a disputa dos significados da segurança pública nas políticas de participação em São Paulo. In OLIVEIRA Jr., Almir. *Instituições participativas no âmbito da segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais*. Rio de Janeiro, IPEA.
- CARVALHO, Maria do Carmo A. A.  
(1998). *Participação social no Brasil hoje*. São Paulo: Instituto Pólis, 27p.
- DEBERT, Guita Grim. Ministério público no Pará.  
(2009). In SADEK, Maria Tereza. *Justiça e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro, Centro Eldenstein de Pesquisas Sociais.
- HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven.(Orgs.).  
(2006). *Informal Institutions & Democracy: lessons from Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- IBGE.  
(1999). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*.
- KOWARICK, Lucio.  
(1973). *Capitalismo e Marginalidade na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MACAULAY, Fiona.  
(2005). Parcerias entre Estado e sociedade civil para promover a segurança do cidadão no Brasil. *Sur-Revista internacional de direitos humanos*, Ano 2; n 2, p. 146/173.

MISSE, Michel.

(1999). *Malandros, Marginais e Vagabundos & a Acumulação Social da Violência no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IUPERJ [Tese de Doutorado em Sociologia].

PONCIONI, Paula; SILVA, Anderson Moraes de Castro e.

(2016). Instituições participativas de segurança no Rio de Janeiro. In OLIVEIRA Jr., Almir. *Instituições participativas no âmbito da segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais*. Rio de Janeiro, IPEA.

PATRÍCIO, Luciane.

(2013). Participação nas políticas públicas de segurança: uma etnografia comparada de conselhos comunitários de segurança pública no RJ e no DF. *Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes*. São Paulo, UNESP.

PAVEZ, Thais R.; TOLEDO, Demétrio G. C. de e GONÇALVES, Renata R.

(2009). *Redes Sociais, Mobilização e Segurança Pública: Evolução da Rede de Atores da Segurança Pública no Processo Preparatório da 1a Conferência Nacional de Segurança Pública*. Brasília, Ministério da Justiça.

POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul.

(1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. The University of Chicago Press.

PROTÁSIO, Gilberto; LISTGARTEN, Silvia.

(2010). Governança da sociedade no Conselho de Defesa Social de Minas Gerais: potencialidades de aprimoramento da democracia participativa e da conexão entre políticas de defesa social com as de desenvolvimento econômico e social. *Revista eletrônica Del Rey*, vol. 1, n. 1, Janeiro/Junho. Disponível em: <<http://www.fdr.edu.br/revista/edicoesVolume1.asp>>

RATTON, José Luiz et al.

(2007). *Polícia, democracia e sociedade*. São Paulo: Ed. Lumen Juris.

RODRIGUES, André; LÁZARO, Márcio; SENTO-SÉ, João Trajano de Lima.

(2014). Conselhos de segurança pública no Brasil. Notas de um campo a ser explorado. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 8, p. 110.

SENTO-SÉ, João Trajano Lima.

(1998). Imagens da Ordem, Vertigens do Caos. O Debate Sobre as Políticas de Segurança Pública no Rio de Janeiro, nos Anos 80 e 90. *Arché Interdisciplinar*. Rio de Janeiro, v. VII, n.19, p. 41-73.

SENTO-SÉ, João Trajano de Lima; FERNANDES, Otair.

(2005). A Criação do Conselho Comunitário de Segurança de São Gonçalo. In: SENTO-SÉ, João Trajano. (Org.). *Prevenção da Violência. O Papel das Cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p. 255-281.

SENTO-SÉ, João Trajano de Lima; SANTOS, Anastácia Cristina; FERREIRA, Thiago. (2012). Os conselhos comunitários de segurança pública do Rio de Janeiro. Institucionalização e participação. *Desigualdade & Diversidade (PUCRJ)*, v. 11, p. 99-114.

SINGER, Paul; BRANDT, Vinicius Caldeira (Orgs). (1980). *São Paulo: O Povo em Movimento*. Petrópolis: Editora Vozes.

SOARES, Luiz Eduardo.

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

TEIXEIRA, Elenaldo Celso.

(1996). Movimentos Sociais e Conselhos. In: A participação popular nos conselhos de gestão. *Cadernos ABONG*, n. 15, julho.

UFRJ.

(2013). Diagnóstico dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública e de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 376 p.: il. *Coleção Pensando a Segurança Pública*; v. 3.

**Recebido em**

outubro de 2017

**Aprovado em**

fevereiro de 2019