

# **Governança sem conflito?**

## **O papel dos cidadãos nos Conselhos Comunitários de Segurança na cidade de São Paulo**

**Roberta Corradi Astolfi**

Trabalho preparado para apresentação no IV Seminário Discente da  
Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 07 a 11 de abril de 2014

São Paulo, março de 2014

## **Resumo<sup>1</sup>:**

Por meio da análise dos documentos que regulam a atividade dos Conselhos Comunitários de Segurança de São Paulo (Consegs) no nível estadual, é possível delinear um ideal de participação em que os meios aceitáveis para que os membros influenciem o trabalho da polícia são: a) o provimento de informações e b) a motivação e reconhecimento dos profissionais da segurança pública. Por outro lado, quando representantes da administração local tomam parte nos Consegs, o fazem por meio de instrumentos sucintos que não prescrevem comportamentos de uma e outra parte. O trabalho pretende analisar o conteúdo desses documentos e verificar a hipótese de que as normas de funcionamento e a estabilidade institucional (regulação via lei em oposição a regulação por decreto) influenciam o comportamento dos atores societários envolvidos a partir de material coletado em observação de reuniões. A pesquisa encontrou que a relação dos cidadãos com os representantes das subprefeituras, Ilume etc. (nível local) é bem menos assimétrica quando comparada com a relação da população com os representantes das polícias (nível estadual).

## **INTRODUÇÃO**

Os Conselhos Comunitários de Segurança no estado de São Paulo são espaços de encontro entre membros da comunidade e representantes do Estado para a discussão dos assuntos de segurança pública no nível local (distrito policial) ou no nível municipal para cidades menores. A iniciativa para implantação de um Conseg é em geral de moradores de uma determinada localidade que, após cumprir alguns trâmites burocráticos junto à Secretaria de Segurança Pública do estado, têm seu status público reconhecido (GURZA LAVALLE, 2011a). A partir da institucionalização do Conseg, os membros passam a realizar reuniões mensais, às quais os oficiais das forças policiais – civil e militar - responsáveis pela circunscrição têm obrigação de comparecer, embora não haja sanção estabelecida em caso de não comparecimento. Institucionalmente, os Consegs estão ligados à pasta de segurança pública do governo estadual e contam com uma Coordenadoria Estadual responsável por homologar o funcionamento de novas unidades, receber e arquivar atas das reuniões e, mais recentemente, oferecer cursos de capacitação para policiais e comunidade e incentivar a atividade dos Consegs por exemplo

---

<sup>1</sup> Esse texto foi escrito a partir da pesquisa da minha dissertação de mestrado, defendida junto ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo em 19 de fevereiro de 2014 com o título *Povo e polícia, uma só direção: os estreitos canais de participação nos Conselhos Comunitários de Segurança na cidade de São Paulo*. Agradeço meu orientador, professor Adrian Gurza Lavalle e aos membros da banca professora Camila Nunes Dias (UFABC) e professor Rogério Arantes (DCP-USP) pelos valiosos comentários e orientações.

através do Prêmio Franco Montoro. No que diz respeito à cidade de São Paulo, há uma grande participação de órgãos da administração municipal nas reuniões e representantes das subprefeituras são figuras bastante demandadas pelos participantes e costumam ser centrais ao lado dos representantes das polícias.

### ***INTERPRETAÇÕES CORRENTES OU, O QUE ACONTECE COM AS HIERARQUIAS E DESIGUALDADES SOCIAIS NO ESPAÇO DOS CONSEGS***

Há poucos estudos sobre os Conseg<sup>2</sup> e aqueles teoricamente embasados são ainda mais escassos. Duas interpretações de fôlego que partem do mesmo lugar – o quase-axioma de que o que caracteriza a sociedade brasileira é o seu caráter desigual e hierárquico – chegam a duas conclusões diferentes, quase opostas. Para Galdeano (2009) essas desigualdades e hierarquias se reproduzem nos Conseg, enquanto que para Moraes (2011) esses são espaços de inversão de hierarquias. Sem pretender abordar o quase-axioma do caráter social brasileiro, esse texto procura testar as duas conclusões sobre o que acontece especificamente nos Conseg e propõe uma terceira posição alternativa em relação às duas anteriores: os espaços dos Conseg em São Paulo permitem sim uma certa inversão de hierarquias, mas apenas na relação entre cidadãos e atores governamentais não-policiais. A relação com os membros das polícias permanecem rígidas e reverenciais. Para compreender tal estado de coisas, esse trabalho recorre ao neo-institucionalismo em três sentidos: a) em um sentido mais largo de que as regras do jogo importam e aqui eu me refiro às normas formais de regulação dos Conseg propriamente ditas; b) no sentido dado pelo neo-institucionalismo histórico, mais especificamente o *polity approach* quando aponta o posicionamento dos atores em momentos de grande inovação institucional (geralmente refundações políticas) são fundamentais para garantir a precedência de certos atores em uma determinada área de política (GURZA LAVALLE, 2011b) e c) ainda com as lentes do *polity approach*, sugerindo que a institucionalização precária de certos arranjos participativos também importam (GURZA LAVALLE, 2011b).

---

<sup>2</sup> O Conseg como objeto não têm presença relevante na literatura sobre participação. Uma busca na base de dados online Scielo com a palavra Conselhos resultou em 226 resultados de artigos. Desses, 95 entradas não se referiam aos conselhos gestores; 59 referiam-se a conselhos gestores na área de saúde; 36 eram análises de conselhos gestores em geral; 17 eram sobre conselhos na área de educação. Os 19 restantes eram artigos em outras áreas de política tais como meio ambiente e segurança alimentar. Não houve nenhuma referência a conselhos na área de segurança. Nas principais coletâneas sobre participação os Conseg também não aparecem (DAGNINO 2002, AVRITZER 2004, GURZA LAVALLE 2011a e PIRES, 2011).

Para Galdeano (2009), no espaço dos Consegs, estudados na cidade de São Paulo, haveria a exclusão dos direitos civis daqueles considerados “agentes da insegurança” (Ibidem, passim). A nomeação desses agentes da insegurança passa pela segregação socioeconômica e se condensa na frase “eu sou cidadão de bem e pago meus impostos” que geralmente se segue pela afirmação dos direitos de quem paga imposto em detrimento dos direitos daqueles que supostamente não o fazem. A segregação também se daria no plano político, na exclusão e tratamento diferenciado dado aos participantes de menor poder aquisitivo ou percebidos como associados de alguma forma com os agentes da insegurança. Os “agentes da insegurança” são sempre os outros distantes, aqueles com quem não nos identificamos e a quem nos opomos no plano político. Para os ativistas e defensores de direitos humanos o outro pode ser o policial violento, os que apoiam pena de morte e execuções sumárias. Para aqueles que querem se diferenciar dos moradores da favela, dos pobres e das prostitutas, esses são os agentes da insegurança. Nos Consegs, especificamente, quem dominaria a cena seriam esses últimos:

O que as interações nos Consegs mostraram é que esses espaços acirram esquemas de significação da violência e nomeação do perpetrador que articulam preconceitos de classe, ocupação social, gênero, etnicidade e, às vezes, religião. O panorama geral desses encontros são relações intolerantes, discursos que aprofundam esquemas de diferenciação social e segregação política. O maior domínio da cena pública nesses encontros tende a ficar a cargo dos moradores com maior capital de relações com os policiais e os técnicos das subprefeituras, em contraste com aqueles que revelam maior capital em termos de ativismo ou apropriação da linguagem dos direitos humanos. Por outro lado, a linguagem dos direitos tende a se mesclar com discursos que tendem a negligenciar os direitos dos outros, e moradores de todas as classes sociais parecem utilizar explicações duais para demandar por seus direitos específicos, entre os quais o direito à segurança e o direito dos jovens infratores (GALDEANO, 2009, p.11).

Nesse diagnóstico, a existência das reuniões dos Consegs estão associadas positivamente ao aumento das demandas por punições, os Conseg “acirram esquemas de significação da violência e nomeação do perpetrador que articulam preconceitos de classe, ocupação social, gênero, etnicidade e, às vezes, religião” (Ibidem, p.11). A consequência lógica é que quanto mais Consegs, mais demandas por punições mais severas, mais segregação e mais diferenciação social, ou em outras palavras, hierarquias. A autora tem sucesso em demonstrar

que relações hierárquicas são observáveis nos Consegs, mas não em demonstrar que essas relações são tão ou mais hierárquicas do que fora desse espaço.

A interpretação de Moraes (2011), que estudou Consegs em etnografias na cidade do Rio de Janeiro e em Brasília, filia-se à leitura de DaMatta (1997) de que, diferentemente da Europa Ocidental e dos Estados Unidos onde teria prosperado a ideia de cidadania como um papel universal capaz de dar fim a leis particulares e privilégios da nobreza e do clero, no Brasil, a comunidade se formaria por indivíduos vinculados a famílias, parentelas e facções. Da diferença entre o *indivíduo* e a *pessoa*, decorreria a existência de muitas concepções de cidadania, operando de formas complementares entre si. Nessa chave interpretativa que enfatiza a necessidade das relações pessoais, Moraes (2011) analisa que, mesmo que as reuniões dos Consegs sejam públicas e, portanto, abertas a abrigar qualquer pessoa que dela queira participar, são espaços de inclusão e exclusão, onde cada indivíduo busca enfaticamente ser reconhecido pelos demais participantes como um ator desejável. A análise destaca os momentos antes e depois das reuniões em que os participantes cercam as *autoridades*, reivindicando uma proximidade particularizada com o poder e também a formação de pequenos grupos que falam ao pé do ouvido, negociando posições e adesões e, sobretudo, mostrando relações e um sentido de pertencimento. Esse comportamento seria fruto da necessidade de se evitar ser *apenas* um cidadão e obter privilégio.

Mesmo compartilhando alguns supostos latentes com Galdeano – sobretudo o caráter hierárquico das relações sociais -, Moraes chega a um diagnóstico final diametralmente oposto. Mesmo que de partida as hierarquias normalmente presentes na sociedade se reproduzam nos Consegs em alguma medida, haveria pelo menos um aspecto importante em que essas hierarquias se inverteriam e isso se daria na relação cidadão-autoridade. Nesse espaço criado pelo Estado, Moraes (2011) defende que o *apetite regulatório* dos órgãos da segurança pública que pretendem *domesticar a participação* fazendo com que a sociedade seja, sobretudo, uma fonte de informação através das denúncias, é contornado pelos atores civis que inventam, aprendem e reinventam a participação. Se por um lado a proximidade com atores estatais é desejada e confere capital político e social aos membros, especialmente presidentes e diretores que demandam símbolos de seu status (carteirinhas, crachás, cartões etc.), os atores são capazes de, através da circulação da palavra e dos discursos de cidadania, reposicionar hierarquias no momento da reunião.

Afinal, uma “reunião boa” é aquela onde a “autoridade” que se faz presente fala menos, ouve mais, ocupando-se de atender ao máximo os presentes e respondendo a todos dentro do possível. Assim, monopolizar a palavra, fazê-la prisioneira de uma única razão discursiva, qualquer que seja, aparece como uma expropriação do ato de participar, que arrisca-se não apenas ao descrédito do falar demais indesejável e improdutivo, mas também a receber efusivas e imediatas manifestações corporais e discursivas de reprovação e censura coletivas. (MORAES, 2011, p. 130)

Estar “frente a frente” com a “autoridade” que escuta e responde, os torna, neste ritual, cidadãos “poderosos”, satisfeitos por sua oportunidade de falar. É a oralidade e a circulação da palavra neste ritual de participação chamado reunião do conselho comunitário de segurança onde é produzida uma espécie de simetria entre atores que são, por definição e por razões óbvias, desiguais (Ibidem, 2011, P. 216).

Essa inversão da autoridade ganharia força a partir da legitimidade dos atores que agregam importância à sua fala a partir de hierarquias diversas:

...de antiguidade naquela região (“Eu moro na Lagoa há 40 anos!”), segundo o grau de vulnerabilidade que aquele ator social acumula (“Sou da Cruzada São Sebastião, mas não sou bandido!”), segundo a classe social de quem reside na área da 23ª AISP (“Eu moro no Leblon! É o IPTU mais caro da cidade”), segundo sua aproximação com as esferas do estado (“Sou assessor do Deputado! Ele garantiu que isso será feito!”) e segundo a sua assiduidade nas reuniões (“É a primeira vez que venho nessa reunião...”) (MORAES, 2011, p.138).

Tudo isso é possível porque as reuniões são rituais. Em princípio, a comparação é com o carnaval de DaMatta (1997) que permite a inversão das hierarquias e, mesmo em meio ao dissenso, impedir o rompimento da unidade social. Mas, de forma diferente, a unidade social e manutenção do *status quo* não seria a consequência última do ritual da reunião na análise de Moraes. Quando a autoridade é impelida pela dinâmica do ritual a responder, “de bate pronto”, sem preleções ou “aula de cidadania” aos presentes, ela estaria realizando uma forma de prestação de contas, *accountability* em tempo real.

Ao ser provocado por uma pergunta, reclamação ou demanda da comunidade presente, sua resposta “de pronto”, imediata e precisa ao pleito apresentado é uma das características fundamentais observadas e que geram, quase que automaticamente, um sentimento de satisfação entre os participantes presentes (Ibidem, p. 149).

É a eficiente circulação da palavra, que é um bem escasso cuja distribuição cabe ao presidente, da forma mais ampla e diversificada possível, especialmente entre os participantes da plateia, que empresta legitimidade e status políticos ao conselho e garante a sua continuidade:

...o número (e a “qualidade”) das pessoas presentes deve ser suficiente para que não pareça esvaziada e desprestigiada e não tão grande que não permita que os presentes façam uso da palavra no intervalo de duas horas, tempo destinado para a realização da reunião. Não se trata apenas de um aspecto logístico, mas por trás dele reside uma ideia de representatividade política dos participantes desse encontro e dos seus perfis, trazendo mais ou menos prestígio, status e poder para a reunião do conselho. (Ibidem, pg. 207)

Traduzindo essa interpretação em termos de mecanismo, é a necessidade de legitimação e continuidade do espaço e, conseqüentemente, da manutenção do capital político e social que confere ao seu presidente e membros da diretoria, que garante o aspecto mais igualitário da reunião, ou seja, a distribuição da palavra de forma isonômica, permitindo a manifestação plural e a possibilidade de legitimação a partir de hierarquias não usuais, tal como o grau de vulnerabilidade de um indivíduo. A conclusão de Moraes é que as *autoridades* em geral estariam se abrindo em relação à participação, o que não é nada banal, especialmente em relação à polícia, uma instituição que tem uma lógica militarizada, fechada e que percebe a segurança pública ainda como questão de segurança nacional.

Sua emergência [dos Conselhos na área de segurança] vincula-se aos processos políticos que possibilitaram a abertura e a distribuição da palavra sobre o que antes encontrava-se prisioneiro da “razão de estado”. Sua construção assenta-se na democratização mesma do falar

sobre segurança pública num espaço (de uso) público, que não está mais restrita ao léxico já conhecido e compartilhado pelas instituições policiais (MORAES, 2011, p. 284).

### ***OBSERVAÇÃO DAS REUNIÕES PARA TESTAR OS DIAGNÓSTICOS CORRENTES***

A descrição das inversões das hierarquias observadas por Moraes (2011) nas reuniões do Rio de Janeiro e Brasília soava estranha quando comparada ao caso de São Paulo descrito por Galdeano (2009), o que ajudou a formular a hipótese central desse trabalho. Se Moraes (2011) estivesse certa, a própria prática das reuniões se repetindo no tempo seria responsável pela emergência da abertura do Estado em relação à sociedade, o que é significativo especialmente em relação à polícia. Se estivesse errada, ou melhor, se seu diagnóstico não fosse aplicável à cidade de São Paulo, não haveria inversões de autoridade. Minhas próprias hipóteses são de que o diagnóstico de Moraes é aplicável à cidade de São Paulo, com exceção da relação entre policiais e cidadãos.

**H1: As inversões de hierarquia entre autoridades *não policiais* e cidadãos são observadas nas reuniões dos Consegs na cidade de São Paulo.**

**H2: As inversões de hierarquia entre *autoridades policiais* e cidadãos NÃO são observadas nas reuniões dos Consegs da cidade de São Paulo.**

O material empírico para lidar com essas hipóteses foram as falas dos moradores dirigidas às diferentes autoridades em 15 reuniões observadas. Tentei, dentro do que era possível, considerando a limitação de tempo e as dificuldades de deslocamento e de conciliar agendas, frequentar reuniões em regiões variadas da cidade<sup>3</sup>. O material de observação das reuniões recebeu um tratamento quantitativo<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Lista das reuniões observadas: Sapopemba, 70º DP, região sudeste (28/05/2013 e 25/06/2013); Pari 12º DP, região Sudeste (23/05/2013 e 27/06/2013); Perdizes/Pacaembu 23º DP, região oeste 18/06/2013 e 20/08/2013); Jardins/Paulista, 78º DP, região oeste (10/06/2013 e 12/08/2013); Itaim Bibi, 15º DP, região oeste (11/06/2013 e 02/07/2013); Liberdade 1º e 5º DP centro (19/06/2013 e 21/08/2013); Capão Redondo 47º DP, região sul (30/07/2013 e 24/09/2013); Mandaqui, 20º DP, região norte (19/08/2013).

<sup>4</sup> Em Astolfi (2014) o conteúdo das reuniões visitadas serviu também para refinar as hipóteses de pesquisa, bem como para ilustrar questões que foram abordadas quantitativamente.

## **Contestação x confronto: como os moradores expressam perante os diferentes representantes do Estado**

Tanto órgãos de segurança pública quanto aqueles que lidam com a infraestrutura urbana são muito demandados nos Consegs. A diferença está em *como* as diferentes instituições são demandadas. As reclamações ou solicitações dirigidas à subprefeitura, CET e SPTrans etc. podem ser neutras, amigáveis ou agressivas e acusatórias, raramente, até desrespeitosa, mas as falas dirigidas às polícias não são de confronto direto.

Levando-se em conta os dados da tabela a seguir, fica claro que o enfrentamento não é a regra por excelência da participação nos Consegs. Demandas neutras, elogios e justificativas (ou seja, não contenciosas) somam juntos 76% das falas dirigidas às polícias e 74% daquelas dirigidas a outros órgãos. Mesmo assim esses dados têm muito a dizer sobre posturas de enfrentamento em relação ao Estado.

Tabela 1 – Como os participantes se dirigem às *autoridades*

<b>FALAS DOS PARTICIPANTES NAS REUNIÕES SOBRE OS, OU DIRIGIDAS AOS, REPRESENTANTES DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS</b>	<b>POLÍCIAS</b>	<b>%</b>	<b>OUTRAS INSTITUIÇÕES</b>	<b>%</b>
<b>Demanda neutra:</b> demanda ou reclamação SEM conteúdo ou tom de contestação.	<b>44</b>	<b>40,3%</b>	<b>55</b>	<b>57,0%</b>
<b>Elogio:</b> elogio, agradecimento ou reconhecimento quando uma demanda foi atendida.	<b>24</b>	<b>22,0%</b>	<b>13</b>	<b>13,5%</b>
<b>Reclamação moderadamente contenciosa:</b> em um tom agressivo ou irônico leve, acusação gravidade pequena ou indireta, contradito em relação à fala da autoridade.	<b>26</b>	<b>23,8%</b>	<b>17</b>	<b>17,7%</b>
<b>Justificativa/defesa:</b> problemas não resolvidos pelos gestores/servidores são causados por fatores externos (comportamento das vítimas, direitos humanos, poder político, a má conduta de indivíduos isolados, falta de condições de trabalho, o comportamento incivil da população, condições socioeconômicas) ou são causados por uma decisão racional, bem fundamentada dos atores estatais, ainda que a decisão seja contrária ao desejo dos participantes do Conseg.	<b>15</b>	<b>13,7%</b>	<b>04</b>	<b>4,1%</b>
<b>Confronto aberto:</b> fortemente agressiva, bate-boca <sup>5</sup> ou acusação grave e direta.	<b>ZERO</b>	<b>ZERO</b>	<b>04</b>	<b>4,1%</b>
<b>Conquista da comunidade:</b> são casos em que a atuação do gestor/servidor é omitida quando se anuncia uma demanda atendida;	<b>ZERO</b>	<b>ZERO</b>	<b>03</b>	<b>3,1%</b>
<b>SOMA</b>	<b>109</b>	<b>100%</b>	<b>96</b>	<b>100%</b>

<sup>5</sup> Uso a expressão *bate-boca* para destacar que essas são discussões em que, além de haver réplica, tréplica e assim por diante, há um caráter mais agressivo em oposição a discussões que podem até serem longas, mas que são mais amigáveis.

Os números encontrados na terceira linha da tabela parecem sugerir, à primeira vista, um grau maior de satisfação dos moradores em relação às instituições policiais uma vez que a porcentagem de falas de elogio é maior para essas. Curiosamente porém, as reclamações moderadamente contenciosas representam 23,8% das falas em direção às polícias, enquanto entre os órgãos não policiais, essa porcentagem é de 17,7%, deixando as polícias com uma desvantagem de 6%. Já as falas de confronto aberto simplesmente não apareceram para as polícias e somaram quatro casos, ou 4,1% das falas em direção aos atores não policiais. Considerando-se os dados das categorias *reclamações moderadamente contenciosas* e *confronto aberto*, é possível aventar que o desejo – ou estratégia - de confronto que eventualmente aparece entre os cidadãos só chega a se manifestar claramente em relação a um tipo de ator estatal, mas em relação a outro ela permanece latente.

Nos Consegs não é raro que moradores se levantem em defesa de uma *autoridade*, tentando justificar questões que percebem como um problema. Foram enquadradas nessa categoria alegações de que problemas não resolvidos têm causas externas à atuação daquela corporação representada (injustiça social, comportamento das vítimas, direitos humanos, poder político, falta de condições de trabalho, má conduta indivíduos isolados) ou ainda, quando um gestor/servidor decide contrariamente ao que foi demandado pelo Conseg, o participante defende a decisão como sendo técnica, ou bem fundamentada. Os exemplos a seguir ilustram essas situações que foram classificadas como justificativas.

Homem na plateia se apresenta, diz que é presidente de um determinado sindicato, que trabalha ali perto. Pergunta “por que os acampados estão lá?” [moradores de rua que estariam abrigados em barracas durante o inverno em uma praça das imediações] Afirma que os “acampados” usam drogas “na cara de todo mundo. A viatura está lá pra salvaguardar?” Então pergunta ao capitão se haveria determinação expressa para ninguém “mexer com eles”. Pergunta a mesma coisa para o comandante da GCM. (Reunião Conseg Liberdade, 21/08/2013).

Moradora que foi à reunião pra reclamar do *pancadão* reconhece que o conselho tutelar esteve presente, mas que havia tanta gente que o trabalho teria se tornado impraticável. (Reunião Capão Redondo, 24/09/2013)

Presidente mostra ofício da coordenadoria dos Consegs sobre construção de base comunitária da PM na praça Rotary Clube. Diz que tinha uma base móvel ali anteriormente, que desde o início deu problemas porque não tinha luz. Ele [presidente] conseguiu ligação na banca de jornal e se propôs a pagar a conta de luz ele mesmo. Que os PMs usavam o banheiro da biblioteca e que com o tempo a biblioteca não gostou. Que as condições dos policiais eram tão ruins que por isso haviam tirado a base. Que havia terreno, que a prefeitura até havia autorizado, mas a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente não autorizara. Que a Secretaria do Verde e Meio Ambiente mandava mais que a Presidente. Lê ofício da Coordenadoria que justificava por que a base fixa não é desejável, que melhor é ter viatura e base móvel, para circular melhor, que os policiais não podem sair da base. (Reunião Mandaqui, 19/08/2013)

Em 13,76% das vezes que falaram sobre as polícias, os moradores o fizeram para justificar um problema percebido ou uma atuação insuficiente, o que só aconteceu em 4% das falas em relação às outras instituições. Em outras palavras, os moradores sentem necessidade de defender as instituições policiais, o que quase não aparece para os outros órgãos públicos. Um exemplo extremo, embora não totalmente isolado, é o da reunião do Mandaqui, citado acima: mesmo com o ofício da Coordenadoria dizendo que o comando achou por bem não usar a base fixa, o presidente dirige sua desaprovação para a Secretaria do Verde e Meio Ambiente que, do alto de seu poder, afinal “manda mais que a presidente”, teria tido uma atitude arbitrária e contrariado o desejo da comunidade.

Outro par de categorias que podem se mostrar reveladoras ao serem analisadas em conjunto, são *elogios* e *conquista da comunidade*. 24 vezes (22%) os cidadãos fizeram elogios, agradeceram e/ou reconheceram uma ação por parte de uma das polícias e não apareceu nenhum caso em que uma demanda atendida nas áreas da alçada das polícias fosse atribuída exclusivamente ao empenho do Conseg e seus participantes. Já quando se trata de conquistas relacionadas a atribuições de outros órgãos públicos, por três vezes moradores se congratularam por terem conquistado algo junto ao poder público sem mencionar as instituições ou indivíduos que executaram a tarefa. À luz dessa *indiferença*, a diferença na

porcentagem de falas elogiosas entre instituições policiais e não policiais parece diminuir de importância. Em outras palavras, parece haver uma deferência maior em relação às polícias, uma necessidade maior de demonstrar reconhecimento, apreço. Mais adiante tentarei demonstrar que essa deferência decorre, ao menos em parte, das diretrizes e regulamento do Conseg, ou seja das regras de funcionamento dessa instituição.

Cada uma dessas análises parecem não apontar diferenças tão importantes entre o tratamento em relação às polícias e aquele dispensado a representantes de outros órgãos públicos. É o conjunto de resultados acumulados que dá peso ao argumento:

- Os participantes não se dirigem aos policiais em confronto aberto, mas o fazem com os outros representantes do Estado.
- Os participantes justificam ações indesejadas ou insuficientes das polícias muito mais do que justificam as ações dos representantes civis.
- Os participantes não deixam de reconhecer o papel do Estado quando uma demanda é atendida na área de segurança, mas às vezes ignoram a intervenção de gestores dos outros órgãos
- Reclamações moderadamente contenciosas aparecem em número ligeiramente maior para as polícias o que pode ser um indício de que existe potencial para conflito aberto, mas esse potencial não se materializa.

Tomadas em conjunto, essas pequenas análises parece corroborar de forma consistente a hipótese de que existe uma diferença considerável na atitude dos participantes quando dirigem suas manifestações para as instituições policiais e para instituições não policiais.

### ***REGRAS DE FUNCIONAMENTO***

As reuniões dos Consegs são realizadas mensalmente e conduzidas pelo presidente, um membro da comunidade que faz parte da diretoria que deve ter no mínimo cinco membros e ser eleita a cada dois anos. Embora sejam reuniões abertas a qualquer pessoa da comunidade, para ser considerado um membro efetivo – e poder votar e ser votado nas eleições para a diretoria/presidência -, o participante tem que cumprir certos requisitos e passar por um processo de cadastramento junto à coordenadoria estadual, depois de passar pela aprovação das polícias militar e civil.

Em geral as reuniões são conduzidas pelo presidente que chama para compor a mesa os membros natos, conforme definido pelo Regulamento dos Consegs: o Delegado de Polícia Titular do Distrito Policial onde está localizado o Conseg e o Capitão do Batalhão da área ou um representante dos mesmos. Embora a presença dos membros natos seja, segundo o regulamento, fator central de funcionamento de um Conseg, duas normas foram editadas na esfera municipal que deram destaque a representantes desta esfera administrativa, a ponto de esses terem se tornado tão importantes quanto os primeiros nas reuniões. É o caso da lei municipal que estabelece que o Poder Executivo será representado, nas reuniões dos Conselhos Comunitários de Segurança, mediante a participação de um servidor designado pela Administração Regional ou Subprefeitura da região a que pertence o Conselho e um membro da Guarda Civil Metropolitana<sup>6</sup>. A outra visa a assegurar a participação de um representante da Companhia de Engenharia de tráfego<sup>7</sup>. Mas nem sempre a participação das duas esferas administrativas – estadual e municipal – se faz sem tensão. Em uma das reuniões do Conseg Perdizes/Pacaembu<sup>8</sup>, por exemplo, diante da participação articulada do representante da Subprefeitura da Lapa que claramente havia se tornado a figura central da reunião, o presidente fez uma intervenção dramática dizendo que o núcleo dos Consegs eram “esses dois do meu lado” (o delegado titular e o Capitão da PM) e que os outros (um representante da subprefeitura e um representante da Guarda Civil Metropolitana) eram apenas “apêndices”. De qualquer modo, os representantes da subprefeitura sempre se sentam à mesa durante as reuniões junto ao presidente e os membros natos da polícia assim como o representante da Guarda Civil Metropolitana, geralmente o Inspetor. Outros representantes de órgãos públicos que estejam presentes tal como o do Departamento de Iluminação Pública, Companhia de Engenharia de Tráfego e Secretaria dos Transportes podem, por opção própria, preferir se sentar na plateia, mas são invariavelmente convidados para compor a mesa. As reuniões começam com a fala do presidente que pede a saudação do pavilhão nacional<sup>9</sup> e, às vezes, solicita que se entoe o hino brasileiro. A sequência básica é o presidente falar, passar a palavra para cada um dos membros da mesa e depois para a plateia para que os participantes se manifestem.

Galdeano (2009) e Moraes (2011) já chamaram a atenção para a forma como as instituições responsáveis pelos Conselhos Comunitários de Segurança em São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal idealizam esses espaços. Um material de orientação divulgado pela

---

<sup>6</sup> LEI Nº 13.299, 16 DE JANEIRO DE 2002.

<sup>7</sup> LEI Nº 14.901, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2009

<sup>8</sup> Reunião observada: Conseg Perdizes/Pacaembu, 18 de junho de 2013, Sede da Sabesp, Rua Cajaíba.

<sup>9</sup> Aplaudir a bandeira brasileira.

Coordenadoria estadual dos Consegs em São Paulo, a *Coletânea: legislação, normas e modelos*<sup>10</sup> traz várias informações, tais como mensagens e diretrizes institucionais, as normas que regem os Consegs, modelos de atas, a letra da canção dos Consegs, instruções para cerimônias de posse etc. Tomando por base a visão expressa nesse material, os Consegs são locais de expressão de um civismo tradicionalista, onde se reverenciam os símbolos da pátria, prega-se a harmonia e a união entre as classes, Estado e sociedade, os valores da família e nos quais confrontos abertos entre pontos de vista não são uma forma desejável de deliberação.

Artigo 52 - São deveres comuns aos membros natos, efetivos e visitantes dos CONSEGS: [...]XIII - Estimular a harmonia e o respeito entre os membros da comunidade, a polícia e o governo (Regulamento dos Conselhos Comunitários de Segurança [1999] SSP-SP, 2011).

Do que se pode aprender desse documento, a participação é valorizada, desde que limitada a uma forma muito específica, em termos de subsídios que os munícipes possam dar aos órgãos da lei, ajudando com *inputs* de informações para que então as autoridades decidam, a partir de critérios que estão fora do âmbito da discussão pública, quais as prioridades na atividade policial local.

Consegs solidamente implantados (...) são palpavelmente vantajosos para o administrador policial por representarem importantes instrumentos de avaliação, favorecendo a definição de prioridades para a atuação da polícia (SSP-SP, 2011, pg. 08).

E desde que os participantes não tentem interferir na autonomia *técnica* dos órgãos policiais:

Artigo 52 - São deveres comuns aos membros natos, efetivos e visitantes dos CONSEGS: [...] XXI - Abster-se o membro efetivo, visitante ou participante de imiscuir-se em assuntos de administração interna ou de exclusiva competência da polícia, tais como elaboração das escalas de

---

<sup>10</sup> [http://www.conseg.sp.gov.br/DownloadDetalhe.aspx?id\\_grupo=4](http://www.conseg.sp.gov.br/DownloadDetalhe.aspx?id_grupo=4)

serviço, punições disciplinares, movimentação de pessoal, técnicas de planejamento e execução de operações policiais. (Regulamento dos Conselhos Comunitários de Segurança [1999] SSP-SP, 2011).

O meio aceitável para que os membros dos Consegs influenciem o trabalho da polícia são, além do provimento de informações, a motivação e reconhecimento:

Os Consegs, ao par de prosseguirem em sua competente atuação em benefício de suas respectivas comunidades, serão estimulados a exercitarem, com maior intensidade, seu poder de mobilização da opinião pública, enveredando pela ação em áreas estratégicas que têm atuado ainda em ritmo insuficiente; reforçando a auto-estima dos policiais, fazendo-os sentir que a comunidade prestigia e respeita o bom profissional da segurança (SSP-SP, 2011, pg. 09).

Nos casos de atuação insuficiente por parte dos membros natos e consequente insatisfação dos demais membros, a questão deve ser tratada internamente, ou pelos superiores hierárquicos ou pela Coordenadoria, conforme as instruções do regulamento [1999]:

SEÇÃO IX - DAS REUNIÕES § 4º - Os problemas de segurança persistentes, constantes de atas anteriores e não satisfatoriamente atendidos, bem como ausências constantes de membros natos às reuniões, deverão ser comunicados pelo Presidente, através de ofício circunstanciado ao Coordenador.

SEÇÃO XI - DOS DEVERES DOS ESCALÕES POLICIAIS SUPERIORES VI - Exigir dos membros natos que prestem contas à comunidade, nos termos do artigo 22, XIII. VII - Apurar faltas e aplicar sanções regimentais, nos termos da Seção XII.

E para tentar garantir a boa imagem da polícia e dos Consegs, é preciso sinalizar que *roupa suja se lava em casa*:

O Conseg representa ainda, um anteparo para a pronta detecção e correção de problemas nas relações polícia-contribuinte, sanando os erros antes que sejam conduzidos a debate em foros mais amplos, como por exemplo, a imprensa (SSP-SP, pg. 09).

Artigo 52 - São deveres comuns aos membros natos, efetivos e visitantes dos CONSEGS: [...] XVI - Renunciar a criticar o CONSEG, fora de reunião e em público, de modo a prejudicar sua imagem e seu conceito (Regulamento dos Consegs, 1999).

Pelo acima exposto, vê-se que as diretrizes oficiais do Conseg emanam de uma ideologia anti-pluralista, ou pelo menos não pluralista, em que o conflito é percebido como prejudicial à sociedade e em que a deliberação é desejável, desde que suficientemente regulada. Os conflitos precisam ser resolvidos internamente. Além disso, como se pode ver nos trechos seguintes, envolver a política partidária não é uma prática vista com bons olhos.

...outro problema muito comum, a atrapalhar o bom andamento dos Consegs é o surgimento de lideranças inadequadas ao trabalho comunitário: pessoas que buscam auferir vantagens pessoais, financeiras ou eleitorais dos Consegs, prejudicando sensivelmente a *pureza dos objetivos* que norteiam os Conselhos, sua força e legitimidade (SSP-SP, 2011, pg. 5, grifo meu).

Quanto à questão política, líderes comunitários *legítimos* são aqueles que não se envolvem com a política eleitoral e partidária. Ainda nas diretrizes para os Consegs há uma “relação ideal de públicos para os CONSEGS” em que estão elencadas 79 tipos de “públicos”, entre eles uma infinidade de organizações coletivas, mas nenhuma vez aparece a palavra sindicato. Talvez os sindicatos sejam excessivamente próximos da política partidária, proximidade que os ideólogos dos Consegs acreditam ser perniciosa para sua *pureza*.

Não se pretende argumentar aqui que as diretrizes emanadas dos regulamentos sejam seguidas à risca, mas elas orientam sim a atuação dos participante, claramente, naquilo que diz respeito à autoridade da polícia e ao estímulo/reconhecimento dos policiais. Como será defendido mais adiante existe uma espécie de deferência em relação às agências policiais e seus representantes.

A existência e funcionamento dos Consegs estão baseados principalmente em atos do poder executivo estadual: o decreto de criação nº 23.455/1985, a resolução que os regulamentou (SSP-37/1985), o decreto que criou o cargo de coordenador (25.366/86). Uma resolução posterior redefiniu o regulamento (SSP-47/1999) e o decreto, 25.366/86 que criou na estrutura da SSP-SP o cargo de coordenador, viria a ser substituído por lei específica em 2005. Em 2002, pretendendo dar mais “estabilidade institucional” aos Consegs, o então governador Geraldo Alckmin, enviou à Assembleia Legislativa o projeto de lei n.º 579/2002, acompanhado da seguinte mensagem:

A existência e o êxito dos Conselhos Comunitários de Segurança – CONSEGs constituem um triunfo do povo e do Governo do Estado de São Paulo. Por essa razão, e para que tais Conselhos ganhem maior estabilidade institucional, compatível com o “status” que têm hoje na sociedade paulista, torna-se necessário fixar sua origem em lei. (A n.º 96/2002 Governador Geraldo Alckmin).

O novo projeto pretendia substituir tanto o decreto de criação do Conseg quanto o decreto de criação do cargo de coordenador “desempenhada por integrante da Administração direta ou indireta do Estado, designado pelo Governador do Estado”. O projeto rapidamente recebeu duas propostas de substitutivos. Uma delas, da base aliada, apresentada entre outros pelo deputado Campos Machado (PTB), aumentava o número de cargos de um para três na Coordenadoria com o acréscimo de dois servidores técnicos. O outro substitutivo, de autoria da oposição, apresentado pela deputada Mariângela Duarte e mais quatro deputados, todos do Partido dos Trabalhadores (PT), pretendia aumentar as atribuições do Conseg como uma instituição de controle da polícia:

Artigo 1º - Ficam criados, junto à Secretaria de Segurança Pública, os Conselhos Comunitários de Segurança – CONSEG’s, com o objetivo de *participar da elaboração da Política Pública de Segurança do Estado, acompanhar sua implementação e avaliar a consecução das metas* sobre a contenção da violência e redução da criminalidade, no território de atuação e responsabilidade do Delegado de Polícia Titular do Distrito Policial ou da Delegacia de Polícia do Município, bem como do Comandante da Unidade Policial Militar da área do Distrito Policial ou do território do Município (grifo meu).

Deixar atores societários participar da elaboração, acompanhar a implementação e avaliar a consecução de metas eram objetivos completamente descompassados em relação às ideias que vinham prevalecendo – e continuam hegemônicas -, na gestão da segurança pública do estado de São Paulo. Diante da apresentação dos dois substitutivos, o projeto original foi retirado pelo próprio poder executivo em de junho de 2003, com a única justificativa de “reexame da matéria”.<sup>11</sup> Em 2004, o deputado Romeu Tuma fez uma indicação ao Governador para que reenviasse o projeto de lei que tratava da criação dos Consegs<sup>12</sup>. O deputado foi atendido e, em vez de apresentar um projeto de estabilidade institucional dos Consegs, o mesmo governador Geraldo Alkmin apresentou, no começo de 2005 um projeto de estabilidade institucional para a *Coordenadoria*. A Lei Complementar nº 974, de 21 de setembro de 2005, criou na estrutura básica da Segurança Pública, a Coordenadoria Estadual dos Conselhos Comunitários de Segurança com oito cargos técnicos mais o cargo de coordenador. Nessa nova lei, os Consegs propriamente ditos, entram de forma secundária mantendo a validade dos instrumentos legais – decretos executivos -, que os haviam criado. Segundo o artigo 2º:

Os Conselhos Comunitários de Segurança - CONSEGS, de que tratam o Decreto nº 23.455, de 10 de maio de 1985, e o Decreto nº 25.366, de 11 de junho de 1986, são entidades de apoio aos órgãos policiais no campo das relações comunitárias, vinculando -se, por adesão, às diretrizes estabelecidas pela Secretaria da Segurança Pública, por intermédio da Coordenadoria Estadual dos Conselhos Comunitários de Segurança, criada pelo artigo 1º desta lei complementar.

Existe então de fato um *apetite regulatório*, uma percepção por parte das instituições públicas de que os Consegs devem ser órgãos de auxílio, regulados por eles, trabalhando como os olhos da polícia na comunidade – seja indicando prioridades, realizando denúncias ou até mesmo como defensores da imagem da polícia. Muito do que se lê nos regulamentos transparece na atitude dos membros da diretoria dos Consegs como se verá na discussão. Mas, na descrição de Moraes (2011) para os conselhos do Rio de Janeiro e Brasília, os indivíduos que fazem os Consegs eram capazes de reinventá-los, confrontando as autoridades, inclusive

---

<sup>11</sup> <http://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=158608>, acesso em novembro de 2013.

<sup>12</sup> Indicação 396/2004, Diário Oficial do Estado de São Paulo, 25 de março de 2004, pg. 114.

policiais, sempre que parecesse adequado. No caso de São Paulo, os constrangimentos a uma atuação mais autônoma dos participantes não são banais – além o *apetite regulador* das normas, deve-se levar em conta a precariedade de sua institucionalização.

### ***BREVE HISTÓRIA INSTITUCIONAL DOS CONSEGS EM SÃO PAULO***

Esse perfil dos Consegs em São Paulo parece estar ligado ao momento de sua criação, durante o mandato do primeiro governo eleito democraticamente, já no fim do último período ditatorial. Para um estudioso da participação, seria natural supor que a criação dos Consegs segue uma matriz *conselhist*a, afinal, o governador recém-eleito, Franco Montoro, tinha uma orientação notoriamente comunitarista, pró-descentralização e pró-participação. Aparentemente houve uma disputa entre a matriz democrática e *conselhist*a dos aliados de Montoro e outra de inspiração da polícia comunitária/teoria das janelas quebradas com vertentes muito inclinadas ao autoritarismo, com receitas de restrição de circulação e restrição aos direitos civis (leis do tipo *three strikes you're out*) que geralmente recaem sobre os mais pobres e socialmente estigmatizados (MESQUITA, 2011).

Franco Montoro se candidatou para as eleições de 1982 tendo como uma de suas principais bandeiras a completa mudança das polícias em São Paulo, com um amplo programa de mudanças buscando eficiência e respeito aos direitos humanos (CALDEIRA, 2000; MINGARDI, 1999). À conquista do poder eleitoral seguiu-se uma ampla mobilização de reforma na polícia tendo algumas sido de fato consolidadas, mas os primeiros *reformadores* caíram em menos de um ano após enfrentar grande resistência por parte de vários grupos dentro das corporações das polícias civil e militar. Atribuir à reforma policial - destacando negativamente o papel dos direitos humanos - a culpa por todos os problemas da criminalidade em São Paulo foi o caminho escolhido pelos refratários nas corporações e políticos-comunicadores sociais aderiram ao mote “direito de bandidos” para obter dividendos políticos diante da crise da segurança pública e do aumento da criminalidade (CALDEIRA, 2000).

Galdeano (2009) afirma que teria havido um primeiro estudo para a criação dos Consegs formulado pela assessoria de direitos humanos do governador Montoro. Notícia da Folha de São Paulo, de 07 de julho de 1985<sup>13</sup> afirma que o governador teria assinado decreto autorizando a instalação dos primeiro 13 “Conselhos Comunitários de Segurança e Defesa do Homem” no

---

<sup>13</sup> <http://acervo.folha.com.br/fsp/1985/07/07/2/> Download em junho de 2011.

estado. O nome do Conselho que aparece na notícia de fato tem um componente de direitos humanos e talvez houvesse uma ideia para os Consegs um pouco diferente daquilo que viriam a se tornar. O grupo que estaria formulando os Consegs teria sido afastado da tarefa após a crise:

Com a criação do cargo de coordenador dos assuntos do Conseg, a implementação dos conselhos fica a cargo da Secretaria de Segurança Pública e sob responsabilidade dos delegados locais – muitos dos quais janistas e contrários às mudanças propostas por Montoro. Os delegados passam a ter como tarefa mobilizar a sociedade para participação nos conselhos. Nessa segunda fase, os Consegs deixam de estar sob responsabilidade do grupo de direitos humanos, o que compromete o perfil ideológico de policiais e representantes da sociedade civil desejado desde o início. (GALDEANO, 2009, p. 35)

Aparentemente, o momento da criação dos Consegs em São Paulo explica em grande parte seu desenho institucional. Os atores envolvidos criaram o tipo de desenho que lhes garantia a precedência nas reuniões. Se os atores do movimento de direitos humanos ou outros atores civis, não ligados diretamente às instituições policiais tivessem mantido sua posição vantajosa na formulação dessa instituição é possível que o resultado tivesse sido diferente.

A existência e funcionamento dos Consegs estão baseadas principalmente em atos do poder executivo estadual: o decreto de criação nº 23.455/1985, a resolução que os regulamentou (SSP-37/1985), o decreto que criou o cargo de coordenador (25.366/86). Uma resolução posterior redefiniu o regulamento (SSP-47/1999) e o decreto, 25.366/86 que criou na estrutura da SSP-SP o cargo de coordenador, viria a ser substituído por lei específica em 2005.

Em 2002, pretendendo dar mais “estabilidade institucional” aos Consegs, o então governador Geraldo Alckmin, enviou à Assembleia Legislativa o projeto de lei n.º 579/2002, acompanhado da seguinte mensagem:

A existência e o êxito dos Conselhos Comunitários de Segurança – CONSEGs constituem um triunfo do povo e do Governo do Estado de São Paulo. Por essa razão, e para que tais Conselhos ganhem maior estabilidade institucional, compatível com o “status” que têm hoje na

sociedade paulista, torna-se necessário fixar sua origem em lei. (A n.º 96/2002 Governador Geraldo Alckmin).

O novo projeto pretendia substituir tanto o decreto de criação do Conseg quanto o decreto de criação do cargo de coordenador. O projeto rapidamente recebeu duas propostas de substitutivos. Uma delas, da base aliada, apresentada entre outros pelo deputado Campos Machado (PTB), aumentava o número de cargos de um para três na Coordenadoria com o acréscimo de dois servidores técnicos. O outro substitutivo, de autoria da oposição, apresentado pela deputada Mariângela Duarte e mais quatro deputados, todos do Partido dos Trabalhadores (PT), pretendia aumentar as atribuições do Conseg como uma instituição de controle da polícia:

Artigo 1º - Ficam criados, junto à Secretaria de Segurança Pública, os Conselhos Comunitários de Segurança – CONSEG's, com o objetivo de *participar da elaboração da Política Pública de Segurança do Estado, acompanhar sua implementação e avaliar a consecução das metas* sobre a contenção da violência e redução da criminalidade, no território de atuação e responsabilidade do Delegado de Polícia Titular do Distrito Policial ou da Delegacia de Polícia do Município, bem como do Comandante da Unidade Policial Militar da área do Distrito Policial ou do território do Município<sup>14</sup> (grifo meu).

Deixar atores societários participar da elaboração, acompanhar a implementação e avaliar a consecução de metas eram objetivos completamente descompassados em relação às ideias que vinham prevalecendo – e continuam hegemônicas -, na gestão da segurança pública do estado de São Paulo. Diante da apresentação dos dois substitutivos, o projeto original foi retirado pelo próprio poder executivo em de junho de 2003, com a única justificativa de “reexame da matéria”.<sup>15</sup> Em 2004, o deputado Romeu Tuma fez uma indicação ao Governador para que reenviasse o projeto de lei que tratava da criação dos Consegs<sup>16</sup>. O deputado foi atendido mas, em vez de apresentar um projeto de estabilidade institucional dos Consegs, o mesmo governador Geraldo Alckmin apresentou um projeto de estabilidade institucional para a *Coordenadoria*. A Lei Complementar n.º 974, de 21 de setembro de 2005, criou na estrutura

---

<sup>14</sup> <http://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=158608>, acesso em novembro de 2013.

<sup>15</sup> <http://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=158608>, acesso em novembro de 2013.

<sup>16</sup> Indicação 396/2004, Diário Oficial do Estado de São Paulo, 25 de março de 2004, pg. 114.

básica da Segurança Pública, a Coordenadoria Estadual dos Conselhos Comunitários de Segurança com oito cargos técnicos mais o cargo de coordenador. Nessa nova lei, os Consegs propriamente ditos, entram de forma secundária mantendo a validade dos instrumentos legais – decretos executivos -, que os haviam criado. Segundo o artigo 2º:

Os Conselhos Comunitários de Segurança - CONSEGs, de que tratam o Decreto nº 23.455, de 10 de maio de 1985, e o Decreto nº 25.366, de 11 de junho de 1986, são entidades de apoio aos órgãos policiais no campo das relações comunitárias, vinculando -se, por adesão, às diretrizes estabelecidas pela Secretaria da Segurança Pública, por intermédio da Coordenadoria Estadual dos Conselhos Comunitários de Segurança, criada pelo artigo 1º desta lei complementar.

No caso de São Paulo, os constrangimentos a uma atuação mais autônoma dos participantes não são banais – além o *apetite regulador* das normas, deve-se levar em conta a precariedade de sua institucionalização. Isso não quer dizer que não tenham ocorrido tentativas de mudança e ampliação das atribuições dos atores societários pertencentes aos Consegs –seja por parte deles mesmos ou por parte de atores do circuito formal da política, inclusive de orientações partidárias variadas.

Em 2009, o deputado Olímpio Gomes, ex-oficial da polícia militar e então membro do Partido Verde, entrou com o projeto de lei complementar Nº 16 objetivando “contribuir para democratização do processo de escolha e nomeação do Coordenador dos CONSEGs” propondo que essa fosse realizada mediante a escolha de um nome a partir de uma lista tríplice, elaborada mediante consenso dos membros dos CONSEGs sediados na Capital e no Interior do Estado de São. Foi arquivado em 2011.

Em 2011, o deputado petista Edinho Silva propôs o projeto de lei 413, dispondo sobre a criação do Conselho Estadual e Conselhos Regionais de Segurança Pública e Cidadania. O Conselho Estadual teria entre suas competências, a de “colaborar com a elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública” e “monitorar e fiscalizar a execução de políticas públicas no âmbito da Segurança Pública, Assuntos Penitenciários e de medidas socioeducativas no Estado de São Paulo”. Embora fosse composto largamente por membros da administração estadual, o Conselho Estadual de Segurança Pública, segundo tal projeto, deveria ter entre seus quadros cinco conselheiros regionais, escolhidos entre os presidentes dos Consegs de cinco diferentes

regiões do estado. O projeto recebeu veto total do governador, com alegação de inconstitucionalidade<sup>17</sup>, mas voltou a câmara com pareceres favoráveis ao projeto e contrários ao veto em três comissões. Em março de 2013 o projeto ainda tramitava.

Já o projeto de lei 16, de 2004, da deputada Maria Lúcia Amary, do próprio partido do governador (PSDB) pretendia tornar lei que se notificassem os Conselhos Comunitários de Segurança os casos de óbitos e de lesões corporais originadas de violência interpessoal. O projeto parou de tramitar em 2005.

Outro projeto, (Nº 872/2005) pretendia autorizar os Conselhos Comunitários de Segurança a realizar o credenciamento de vigilantes de rua. De autoria do ex-coronel da PM Ubiratan Guimarães<sup>18</sup> (PTB), teve parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e da Comissão de Segurança Pública, mas parou de tramitar em 2006.

Ou seja, existe uma disputa a respeito das atribuições dos Consegs e um desejo por parte dos atores societários de ampliar essas atribuições e diminuir a precariedade de sua institucionalização. Esse desejo se expressa através de parlamentares com os quais os membros efetivos dos Consegs mantém relações<sup>19</sup> e pode ser observado também mais diretamente. Em uma das reuniões observadas no Conseg Perdizes/Pacaembu<sup>20</sup>, o presidente manifestou esse desejo. No mês de julho de 2013, o Secretário de Segurança Pública havia anunciado a criação da Câmara Técnica de Análise, Pesquisa e Estatísticas em Segurança Pública e Atividade Policial do qual fariam parte o secretário-adjunto da Segurança Pública, um sociólogo da Fundação Seade (Sistema Estadual de Análise de Dados), representantes da sociedade civil, especialistas de universidades, dos Consegs e das Polícias Civil, Militar e Técnico-Científica<sup>21</sup>. Acontece que os Consegs seriam representados pelo coordenador estadual, aquele que é escolhido pelo governador. Na reunião do Conseg de Perdizes/Pacaembu do mês que se seguiu a esse anúncio o presidente manifestou insatisfação sobre o “grupo de estudos formado pela

---

<sup>17</sup> “...acerca do tema atinente à criação de órgão público, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 9.170, de 18 de maio de 1995, do Estado de São Paulo, que, provinda de iniciativa do Parlamento, tinha por escopo criar órgão colegiado integrante da Administração Pública.” Mensagem A-nº 036/2013, do governador do estado <http://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1008985>.

<sup>18</sup> O “Coronel Ubiratan” foi o comandante da invasão da Polícia Militar de São Paulo ao Complexo Penitenciário do Carandiru, em 1992, ocasião em que morreram 111 detentos, no trágico caso que ficou conhecido como “massacre do Carandiru”. O coronel foi morto em seu apartamento em São Paulo.

<sup>19</sup> Vereadores e deputados frequentam pessoalmente ou se fazem representar em reuniões de Consegs, geralmente nas regiões onde mantêm suas bases eleitorais. Para os dados empíricos consultar Astolfi (2014).

<sup>20</sup> Reunião Conseg Perdizes/Pacaembu, sede da SABESP, 20/08/2013.

<sup>21</sup> <http://www.ssp.sp.gov.br/noticia/lenoticia.aspx?id=31902>

Secretaria de Segurança Pública”<sup>22</sup>. Sobre a iniciativa, o presidente mostrou-se crítico uma vez que o anúncio era da participação dos Consegs e apenas o coordenador faria parte sem que nenhum membro das dezenas de conselhos da cidade tivesse sido consultado. Ou seja, essa disputa tem sido paulatinamente perdida pelos representantes societais que visam a ampliar as atribuições dos Consegs e solidificar sua institucionalização.

## **INSTITUCIONALIZAÇÃO PRECÁRIA E ATUAÇÃO DOS ATORES SOCIETAIS**

Nos Consegs em São Paulo, os confrontos iniciados por parte dos moradores não são igualmente distribuídos entre os representantes dos diversos órgãos públicos. Há considerável diferença da relação dos moradores quando se dirigem aos representantes da subprefeitura com o dedo em riste e quando falam aos policiais, geralmente de forma mais elogiosa e conciliadora. A explicação é institucional, em um sentido mais largo: as regras importam e o regulamento dos Consegs impõe um comportamento disciplinado e hierarquicamente respeitoso na relação dos moradores com a polícia. Em outras palavras, o que impede um comportamento mais contestatório em relação às polícias é a relação amarrada pelas regras do jogo, a relação definida por uma extensa lista de comportamentos adequados e inadequados, pautados pela lógica militar que a todo tempo parece ameaçar os atores com a não colaboração ou até mesmo a exclusão de membros em caso de quebra de hierarquia.

Além disso, os Consegs não conseguiram formalizar sua existência de forma segura e estável, pois toda a normatização que instituiu e organiza os Consegs no nível estadual são decretos e portarias, com exceção da criação das coordenadorias o que, por si só demonstra a dificuldade em institucionalizar esse espaço participativo. Os Consegs precisam da homologação da coordenadoria e dos membros natos para aprovar participantes e realizar eleições. Além disso, vários cargos na coordenadoria estadual são ocupados por policiais civis e militares. Em resumo, no Conseg os atores permanecem em um estado de dependência em relação aos órgãos policiais e talvez por isso as interações com a polícia seja tão *pacífica*. Em contraste, a relação com a esfera municipal é muito diferente: em primeiro lugar porque o Conseg não está submetido a esta esfera de governo e em segundo porque a participação dos representantes da subprefeitura, da Guarda Civil Metropolitana e da CET estão estabelecidas

---

<sup>22</sup> Reunião Conseg Perdizes/Pacaembu, 20 de agosto de 2013.

em lei, garantindo que esses atores estarão presentes e tornem mais atrativas as reuniões – mesmo que os moradores se dirijam aos mesmos com *o dedo em riste*.

Tal situação nos leva ao momento de criação dos Consegs onde novamente a abordagem institucional oferece uma ferramenta de análise interessante. Comparando a participação cidade do México e São Paulo, Gurza Lavalle (2011b) defende que historicamente em SP, teria havido uma ativação societal contra a ditadura que foi se focando em reformas institucionais que prolongaram o protagonismo dos novos atores da sociedade civil, consolidando sua presença em domínios de agência específicos – áreas de políticas públicas -, ao longo do tempo. Em comparação, na cidade do México os atores não tiveram sucesso em manter a mobilização e influenciar as respectivas agendas da política ao longo do tempo.

No momento de criação dos Consegs, aqueles ativistas dos direitos humanos que foram colocados por Franco Montoro para elaborar essa instituição – que inicialmente se chamavam “Conselhos Comunitários de Segurança e Defesa do Homem” - foram posteriormente afastados. As reformas pretendidas por Montoro sofreram fortes revezes pela reação de grupos das corporações policiais e atores políticos oportunistas. A crise da segurança pública afastou os elementos reformadores e deu os Consegs um perfil diferente daquele inicialmente pretendido.

Essa rigidez da regulação do executivo estadual sobre os Consegs também fica evidente nas sucessivas tentativas de aumentar as atribuições dessas instituições por meio de leis de iniciativas de vários deputados de diversas legendas e que sucessivamente foram bloqueadas.

Dessa forma, acreditamos que várias elaborações propostas por, ou inspiradas no neo-institucionalismo ajudam a compreender – ainda que parcialmente -, as hipóteses 1 e 2 que defendo ter sido confirmada pela pesquisa empírica.

## **REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA**

ASTOLFI, Roberta Corradi. **Povo e polícia, uma só direção:** os estreitos canais da participação nos Conselhos Comunitários de Segurança da cidade de São Paulo. 125 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros:** crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34 / Edusp, 2000.

DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis:** para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

GALDEANO, Ana Paula. **Para Falar em Nome da Segurança:** o que pensam, querem e fazem os representantes dos Conselhos Comunitários de Segurança. 2009. 304 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

GURZA LAVALLE, Adrian (Org.). Após a participação. Lua Nova. No 84. São Paulo: CEDEC, 2011a.

GURZA LAVALLE, Adrian. La construcción política de las sociedades civiles. In: \_\_\_\_\_ (Org.). El horizonte de la política - Brasil y la agenda contemporánea de investigación en el debate internacional. México: CIESAS, 2011b, p. 207-268.

MESQUITA NETO, Paulo. **Ensaio sobre segurança cidadã.** São Paulo: Quartier Latin/FAPESP, 2011.

MINGARDI, Guaracy. **Tiras, gansos e trutas:** cotidiano e reforma da polícia civil. São Paulo: Scritta Editorial, 1992.

MORAES, Luciane Patrício Braga. **Falar, ouvir e escutar:** Etnografia dos processos de produção de discursos e de circulação da palavra nos rituais de participação dos conselhos comunitários de segurança. 2011. 311 f. Tese (Doutorado em Antropologia) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil:** Estratégias de Avaliação - volume 7. Brasília: IPEA, 2011. (Série Diálogos para o Desenvolvimento).

SSP-SP – Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. **Coletânea Consegs:** legislação, normas e modelos. São Paulo, 2011.

[http://www.conseg.sp.gov.br/DownloadDetalhe.aspx?id\\_grupo=4](http://www.conseg.sp.gov.br/DownloadDetalhe.aspx?id_grupo=4). Download em Novembro de 2013.