



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA E
POLÍTICAS PÚBLICAS

KECYA RHUANE ANTENORIA MATOS

SEGURANÇA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DO
CONSELHO ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DO PARÁ – CONSEP

JOÃO PESSOA

2018

KEYA RHUANE ANTENORIA MATOS

**SEGURANÇA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DO
CONSELHO ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DO PARÁ – CONSEP**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas, da Universidade Federal da Paraíba, em cumprimento às exigências para obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos. Área de Concentração: Políticas Públicas em Direitos Humanos. Linha de Pesquisa: Direitos humanos e democracia: teoria, história e política.

Orientador: Prof. Dr. Giuseppe Tosi.

JOÃO PESSOA

2018

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

M433s Matos, Kecya Rhuane Antenoria.

Segurança pública e participação social: a experiência do Conselho Estadual de Segurança Pública do Pará - CONSEP / Kecya Rhuane Antenoria Matos. - João Pessoa, 2018.

165 f.

Orientação: Giuseppe Tosi.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Sociedade civil. Conselhos gestores. I. Tosi, Giuseppe. II. Título.

UFPB/CCJ

KECYA RHUANE ANTENORIA MATOS

**SEGURANÇA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DO
CONSELHO ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DO PARÁ – CONSEP**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas, da Universidade Federal da Paraíba, em cumprimento às exigências para obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos. Área de Concentração: Políticas Públicas em Direitos Humanos. Linha de Pesquisa: Direitos humanos e democracia: teoria, história e política.

Data de aprovação: 27 / 08 / 2018

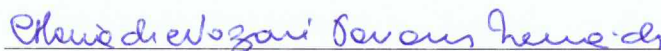
Conceito: APROVADA

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Giuseppe Tosi

Universidade Federal da Paraíba - Orientador



Profa. Dra. Maria de Nazaré Tavares Zenaide

Universidade Federal da Paraíba - Examinadora Interna



Dra. Lúcia Lemos Dias de Moura

Universidade Federal da Paraíba - Examinadora Externa

Profa. Dra. Zélia Amador de Deus

Universidade Federal do Pará - Examinadora Externa

Dedico este trabalho à minha família, base e alicerce de tudo o que sou,
e às pessoas que fazem os movimentos sociais no Estado do Pará,
gente de luta que, apesar de tudo, jamais esmorece.

AGRADECIMENTOS

Esta pesquisa vem sendo construída há muito tempo, envolvendo uma trajetória pessoal, estudantil e profissional desenvolvida com a participação de muitas pessoas. A aproximação com os temas de direitos humanos e segurança pública, ainda em Belém, me fizeram desejar conhecer mais e contribuir cientificamente com esses campos, encontrando em João Pessoa o lugar ideal e o apoio necessário para ver o objeto de pesquisa com mais lucidez. Entre o Pará e a Paraíba, os escritos deste trabalho se formaram com o auxílio de muitas mãos e mentes, por isso tenho muito a agradecer.

Agradeço à minha família: Eulide, Everaldo, Roberta, Kelly e Laura. Obrigada por serem meu norte, meu sustento, minha inspiração, e por me apoiarem incondicionalmente em minhas decisões. E a todos os familiares que vieram antes de mim, carregando histórias e saberes que hoje me fazem ser quem sou.

A uma gente querida que deixei em Belém, mas que trouxe comigo no coração e nas conversas por telefone, especialmente Adriana, Evileny, Ricardo, Thaise e Carol. E às parcerias e amizades de trabalho: Luciana e a galera do Escritório, Eliana e o pessoal da Ouvidoria. Obrigada pela força e pelo apoio nessa ideia maluca do mestrado.

Às professoras e aos professores do PPGDH e do NCDH, nas figuras ilustríssimas de Nazaré Zenaide e Giuseppe Tosi, querido orientador. Obrigada pelos ensinamentos teóricos e de vida. Obrigada pela amizade.

Às pessoas com quem mantive contato e entrevistei durante o trabalho de campo. Obrigada pela atenção, disponibilidade e contribuição, mesmo na correria dos nossos dias.

Às professoras Lúcia Lemos Dias, Zélia Amador de Deus e Nazaré Zenaide pela composição da banca e pelas generosas contribuições ao trabalho. E à Evileny Gonçalves, pela revisão textual.

À turma de 2016 do mestrado do PPGDH, pela receptividade em terras estrangeiras, pelo companheirismo nas batalhas travadas, e por ser a turma de pós-graduação mais unida desse país, quiçá do mundo!

Às grandes amigas que encontrei em João Pessoa, especialmente D. Lourdimar, Telma, Gilton, Olívia, Izabel, Martha, Eliene, Adriano, Ludmila, Alyne, Daniel e Cecília (chegando...). Obrigada por tornarem suave esse momento.

À Nazinha e ao Menino Deus que ela carrega no colo, por tudo.

Paz sem voz

Não é paz, é medo.

(O Rappa)

RESUMO

Esta dissertação analisa a experiência do Conselho Estadual de Segurança Pública do Pará (CONSEP) enquanto meio institucional de participação social para a efetivação de políticas públicas de segurança aliadas às características do Estado Democrático de Direito e à defesa dos direitos humanos. O estudo tem como questão central identificar se a participação social nos conselhos gestores de segurança pública vem conseguindo contribuir para a efetivação de uma institucionalidade democrática na gestão pública, com capacidade de indução de políticas de segurança que garantam os direitos legalmente descritos a todos os grupos sociais. O trabalho investiga, inicialmente, os modelos e as políticas de segurança pública implementadas na história recente do Brasil, desde o golpe civil-militar de 1964 até a atualidade, considerando a herança histórica do autoritarismo existente nesse campo. Também averigua como se deu a criação de espaços participativos nas políticas públicas a partir da Constituição de 1988, como fóruns, conferências e conselhos, e de que forma essas arenas participativas surgiram no campo da segurança pública. Por fim, examina a experiência do CONSEP enquanto órgão de deliberação colegiada, que conta com a participação da sociedade civil desde a sua criação em 1996, responsável por definir as políticas e medidas relevantes na área da segurança pública no estado do Pará. Buscou-se apresentar a trajetória do referido Conselho, desde a sua criação até os dias atuais, conferindo destaque à atuação dos movimentos sociais e representantes da sociedade civil durante esses mais de 20 anos de atividade. O percurso metodológico utilizado na pesquisa teve por base a análise qualitativa, através de pesquisa bibliográfica, documental e de campo, sendo realizadas entrevistas semiestruturadas com membros do CONSEP objetivando a reconstrução da trajetória e a verificação do contexto atual do Conselho. As conclusões da pesquisa destacam a relevância e os limites do CONSEP na construção de políticas públicas voltadas para a defesa dos direitos neste campo, reconhecendo que ainda há obstáculos para uma participação social mais equilibrada e efetiva. O estudo mostra também que, apesar da existência do CONSEP desde 1996, os índices de violência cresceram nas últimas décadas no Pará, o que aponta para os limites do controle social sobre os aparelhos de segurança, na medida em que as decisões também são tomadas em outras instâncias inacessíveis ao controle democrático. Apesar disso, sem negligenciar os limites e obstáculos existentes, é válido ressaltar a importância da participação da sociedade civil nos espaços institucionais e de democracia participativa, enquanto necessário complemento à democracia representativa. Compreende-se, ao final, que a maior contribuição dos conselhos gestores, nas mais diversas áreas, é a sua capacidade de ressignificação do fazer político.

Palavras-chave: Sociedade civil; Conselhos gestores; Segurança pública; Participação social; Políticas públicas.

ABSTRACT

The present dissertation analyses the experience of the Pará Public Security Council (CONSEP), as an institutional social participation mean for the realization of public security policies allied to the characteristics of Rule of Law State so the defense of human rights. This study has as a central point of identify if the social participation on public security management councils has been contributing for a democratic institutional achievement in the public management, with the capacity of inducing security policies that guarantee the legally described rights for all social groups. The work firstly investigate the models as well as the public security policies implemented in the recent Brazilian history, since the 1964 civil-military coup until the present time. We also investigated how occur the creation of participatory spaces in public policies from the 1988 Constitution, such as forums, conferences and councils, and how these participatory arenas emerged in the public security field. Finally, we examine the CONSEP experience as a collegiate deliberation institution, that stand with the participation of civil society since the creation in 1996, been responsible for defining relevant policies and procedures in the public security area in the Pará State. We also aimed to introduce the trajectory of the aforementioned Council, from the creation to the current, highlighting the activities of social movements and representatives of civil society during more than 20 years of activity. The methodological approach used in the research has based on qualitative analysis, through bibliographical, documentary and field research, with semi-structured interviews from CONSEP members, aiming at the reconstruction of the trajectory so verification of the Council current context. Our conclusions emphasized the relevance and limits of CONSEP in the construction of public policies aiming the defense of the rights in this field, recognizing that still are obstacles for a balanced and effective social participation. The study also shows that, despite the existence of CONSEP since 1996, the violence rates increased in the last decades in Pará, which points to the limits of social control over security devices, since decisions taken in other instances are inaccessible to democratic control. Nevertheless, without neglecting existing limits and obstacles, is important to emphasize the importance of civil society participation in institutional spaces and participatory democracy, as a necessary complement to representative democracy. In the end, we understand that the greatest contribution of management councils, in the most diverse areas, is their capacity to re-signify political actions.

Keywords: Civil society. Management councils. Public security. Social participation. Public policy.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|-------------------|--|
| AI-2 | Ato Institucional nº 2 |
| AI-5 | Ato Institucional nº 5 |
| ALEPA | Assembleia Legislativa do Estado do Pará |
| ANC | Assembleia Nacional Constituinte |
| ARENA | Aliança Renovadora Nacional |
| CBM | Corpo de Bombeiros Militar |
| CDDPH | Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana |
| CEBs | Comunidades Eclesiais de Base |
| CEDECA-Emaús | Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente |
| CEDENPA | Centro de Defesa e Estudo do Negro do Pará |
| CEPCT | Comitê Gestor Estadual da Campanha Permanente de Prevenção e Combate à Tortura |
| CICSP | Colegiado dos Corregedores do Sistema de Segurança Pública |
| CMCF | Comissão de Mediação de Conflitos Fundiários |
| CNV | Comissão Nacional da Verdade |
| CON | Comissão Organizadora Nacional |
| CONASP | Conselho Nacional de Segurança Pública |
| CONSEG | Conferência Nacional de Segurança Pública |
| CONSEP | Conselho Estadual de Segurança Pública do Pará |
| CPC Renato Chaves | Centro de Perícias Científicas “Renato Chaves” |
| CSN | Conselho de Segurança Nacional |
| DEPEN | Departamento Penitenciário Nacional |
| DETRAN | Departamento de Trânsito |
| DPF | Departamento de Polícia Federal |
| DPRF | Departamento de Polícia Rodoviária Federal |
| ECA | Estatuto da Criança e do Adolescente |
| FBSP | Fórum Brasileiro de Segurança Pública |
| FHC | Fernando Henrique Cardoso |
| FNSP | Fundo Nacional de Segurança Pública |
| GAJOP | Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares |
| GGI | Gabinetes de Gestão Integrada da Segurança Pública |

| | |
|----------|--|
| GLO | Missões de Garantia da Lei e da Ordem |
| IES | Instituições de Ensino Superior |
| IESP | Instituto de Ensino de Segurança do Estado do Pará |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| MDB | Movimento Democrático Brasileiro |
| MMCC | Movimento de Mulheres do Campo e da Cidade |
| MNDH | Movimento Nacional de Direitos Humanos |
| OAB-PA | Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Pará |
| ONGs | Organizações não governamentais |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PC | Polícia Civil |
| PEC | Proposta de Emenda Constitucional |
| PIAPS | Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência |
| PM | Polícia Militar |
| PMDB | Partido do Movimento Democrático Brasileiro |
| PNDH | Programa Nacional de Direitos Humanos |
| PNSPDS | Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social |
| PRONASCI | Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania |
| PROVITA | Programa de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileira |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| RENAESP | Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública |
| SDDH | Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos |
| SEDS | Secretaria Especial de Estado de Defesa Social do Pará |
| SEGUP | Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Pará |
| SENASP | Secretaria Nacional de Segurança Pública |
| SIEDS | Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Pará |
| SINESP | Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública |
| SNDH | Secretaria Nacional de Direitos Humanos |
| SNI | Serviço Nacional de Informações |
| SUS | Sistema Único de Saúde |
| SUSIPE | Superintendência do Sistema Penitenciário do Pará |

| | |
|------|--|
| SUSP | Sistema Único de Segurança Pública |
| TCLE | Termo de Consentimento Livre e Esclarecido |
| ZPol | Zonas de Policiamento da Polícia Militar |

SIGLAS DAS ENTREVISTAS

PESSOAS

EST-01 a EST-04

Entrevistas com pessoas vinculadas ao Estado

SOC-01 a SOC-07

Entrevistas com vinculadas à sociedade civil

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 13 |
| | |
| CAPÍTULO 1. POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: DA DITADURA MILITAR AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO | 22 |
| 1.1 Definições da pesquisa: o que se entende por “segurança pública”? | 22 |
| 1.2 O modelo de segurança pública durante a ditadura militar (1964-1985)..... | 26 |
| 1.3 Transição política: a segurança pública na Assembleia Nacional Constituinte..... | 33 |
| 1.4 A segurança pública na nova ordem constitucional..... | 40 |
| 1.5 O lugar da segurança pública na democracia | 47 |
| 1.5.1 <i>Anos 2000: a segurança pública em pauta</i> | 50 |
| 1.5.2 <i>A chegada do Partido dos Trabalhadores ao Poder Executivo</i> | 53 |
| 1.5.3 <i>O governo Dilma Rousseff e as consequências do impeachment</i> | 57 |
| | |
| CAPÍTULO 2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL, DEMOCRACIA E SEGURANÇA PÚBLICA APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988 | 63 |
| 2.1 Sociedade civil, participação e democracia..... | 63 |
| 2.2 A introdução de políticas participativas no Brasil..... | 68 |
| 2.2.1 <i>Participação e neoliberalismo: a “confluência perversa”</i> | 71 |
| 2.3 A participação social no campo da segurança pública | 73 |
| 2.3.1 <i>A 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública</i> | 77 |
| | |
| CAPÍTULO 3. A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DO PARÁ | 86 |
| 3.1 O contexto da segurança pública no Pará e a criação do CONSEP: um histórico . | 86 |
| 3.2 Quebrando as barreiras da participação: o período inicial do CONSEP..... | 95 |
| 3.3 Com o tempo, as mudanças: os limites da participação social..... | 106 |
| 3.4 O contexto atual do CONSEP e da segurança pública no Pará..... | 117 |
| 3.5 Os entraves e desafios à atuação do CONSEP | 128 |
| 3.5.1 <i>Estrutura e capacidade de monitoramento</i> | 128 |
| 3.5.2 <i>Alcance e aplicação das decisões</i> | 131 |
| 3.5.3 <i>Desequilíbrio na composição do Conselho</i> | 133 |
| 3.6 Qual o futuro do CONSEP? A expectativa da sociedade civil..... | 137 |

| | |
|----------------------------------|------------|
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 142 |
| REFERÊNCIAS | 146 |
| APÊNDICES | 160 |

INTRODUÇÃO

A segurança pública no Brasil apresenta quadros complexos que fazem da gestão deste campo uma tarefa nem um pouco trivial. As crescentes taxas de criminalidade violenta e o consequente temor da população vêm apontando as falhas e insuficiências do Estado em prover segurança a todos os setores sociais. O advento da Constituição de 1988 não representou mudanças estruturais no campo da segurança pública, havendo muitas continuidades com relação ao modelo aplicado durante a ditadura militar, mas inseriu a participação social como um dos eixos de transformação e consolidação da democracia que se pretendia institucionalizar. Desde então, vários espaços de debate foram estruturados – como fóruns, conferências e conselhos – que apostam na participação da sociedade como um caminho para a qualificação das políticas de segurança. Neste cenário, os conselhos gestores de segurança pública se tornam importantes ambientes de debate e deliberação sobre a implementação de políticas de segurança pública.

Esta pesquisa se dedica ao estudo das possibilidades e limites da participação da sociedade civil no campo institucional da segurança pública, debruçando-se sobre a experiência do Conselho Estadual de Segurança Pública do Pará (CONSEP) na efetivação de políticas públicas que estejam aliadas às características do Estado Democrático de Direito e à defesa dos direitos humanos. O CONSEP é o órgão de deliberação colegiada responsável por definir as políticas e medidas referentes ao campo da segurança pública no Pará e conta em sua composição com representantes da sociedade civil desde a sua fundação.

A noção de segurança no Brasil ainda segue associada à legitimação dos regimes autoritários que o país atravessou, permanecendo carregada de conotações ideológicas, o que impede qualquer consenso sobre o termo. Até a Constituição de 1988, a segurança pública permaneceu atrelada ao conceito de segurança interna, e integrou o modelo de “Segurança Nacional” que supervisionava a “ordem política e social” do país. Segundo Jean-François Deluchey (2003), esta confusão entre segurança pública e segurança interna fazia parte de uma visão monolítica da ordem interna que confundiu a ordem pública, a ordem política e a ordem social. Assim, as funções da polícia brasileira abrangiam tanto as infrações comuns (segurança pública) quanto, em nome da ordem política e social, a repressão aos opositores do regime militar e à população mais pobre, ambos considerados uma ameaça em potencial para o regime (segurança interna).

Neste passo, os movimentos sociais urbanos e rurais, que vinham se organizando no país desde a década de 1950, reivindicando direitos, passaram a ser considerados opositores e

“inimigos” do regime após o golpe civil-militar de 1964, classificados como indivíduos e grupos que deveriam ser monitorados e controlados (quando não exterminados). Somente a partir da década de oitenta – quando fortalecidos os debates e negociações para o encerramento do regime militar e abertura às regras democráticas – as diferentes formas de organizações sociais puderam reivindicar espaços de discussões e possíveis interferências no planejamento e gestão de políticas públicas.

A nova ordem instituída com a Constituição de 1988, que lançou as bases para um Estado Democrático de Direito, vem se caracterizando, no plano político, não apenas pela consolidação do sistema democrático-representativo, mas também pela implementação de um conjunto de instrumentos legais que possibilitam a implementação de mecanismos participativos na gestão de políticas públicas. Por outro lado, no plano social, a população vê aumentar expressivamente o quadro de desigualdades por meio da implantação de medidas de viés neoliberal, que, aliadas a uma herança de séculos de autoritarismo, patrimonialismo e clientelismo, vem agravando a problemática social do país (LÜCHMANN, 2002).

E é neste contexto complexo que diversos campos de gestão pública vêm sendo organizados de modo a contemplar formas de participação da sociedade em suas estruturas, conforme se observa nas áreas da saúde, da educação e da assistência social. No campo da segurança pública esta movimentação em torno da participação popular ocorre de maneira menos articulada e com maiores entraves, especialmente pela não ruptura com as estruturas vigentes no período de exceção. Ainda assim, as experiências de participação verificadas no campo da segurança merecem atenção por tentarem incluir aspectos democráticos em uma área institucionalmente fechada, que historicamente trabalhou com o sigilo e a concentração de suas ações, além de, muitas vezes, exercer o controle direto dos movimentos sociais.

A decisão pelo estudo da experiência do CONSEP se deu pelas especificidades deste conselho em comparação a outros conselhos em nível estadual do campo da segurança pública no Brasil. Conforme apontado por Rubens Pinto Lyra (2008a), quando, a partir da década de noventa, surgiram alguns conselhos estaduais de segurança pública pelo país, apenas dois deles previam, já na sua formação inicial, uma participação expressiva da sociedade civil na sua composição, sendo os conselhos do Pará e do Rio Grande do Sul.

O CONSEP foi criado em 1996 e passou por diversas alterações ao longo dos anos, tendo a última reformulação ocorrida no ano de 2011, mas estas mudanças não alteraram as representações da sociedade civil previstas desde o início. O conselho do Rio Grande do Sul está inativo atualmente. Assim, dentre os conselhos estaduais precursores da participação

social na área de segurança pública, restou apenas o CONSEP dando seguimento a essa experiência.

De acordo com a Lei Estadual nº 7.584, de 28 de dezembro de 2011, em vigência até os dias atuais, o CONSEP “é o órgão de deliberação colegiada que tem por finalidade definir sobre as políticas e medidas relevantes na área de segurança pública no Estado do Pará” (Art. 4º). E ainda, “No exercício de sua missão institucional o CONSEP desempenhará função deliberativa, normativa, fiscalizadora, consultiva e avaliativa da política de segurança pública do Estado do Pará” (Parágrafo único, Art. 2º, Regimento Interno do CONSEP), não estando subordinado a nenhum dos órgãos do Sistema.

O CONSEP foi criado no mesmo ato de instituição do Sistema Estadual de Segurança Pública do Pará (SIEDS)¹. A ideia de constituição de um sistema de segurança, que reunisse os órgãos do Poder Executivo Estadual desta área, objetivou a integração na operacionalização das ações destes órgãos. Atualmente, integram o SIEDS: a Polícia Civil (PC), a Polícia Militar (PM), o Corpo de Bombeiros Militar (CBM), a Superintendência do Sistema Penitenciário (SUSIPE), o Centro de Perícias Científicas “Renato Chaves” (CPC Renato Chaves) e o Departamento de Trânsito (DETRAN).

Ao seu turno, o CONSEP prevê, além dos órgãos citados acima, a participação de representantes da sociedade civil em sua composição, por meio das seguintes instituições: Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Pará (OAB-PA), Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SDDH), Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDECA/Emaús) e Centro de Defesa e Estudo do Negro do Pará (CEDENPA).

Em seu atual formato, também integram o Conselho: dois Deputados integrantes da Assembleia Legislativa do Estado, um representante do Ministério Público Estadual, um representante do Poder Judiciário Estadual, um representante de entidades de classe dos órgãos que compõem o SIEDS escolhido por rodízio entre as associações representativas. O Secretário de Estado de Segurança Pública e Defesa Social preside o Conselho.

Expostas estas colocações, esta pesquisa tem como questão central identificar se a participação social nos conselhos gestores de segurança pública vem conseguindo contribuir para a efetivação de uma institucionalidade democrática na gestão pública, com capacidade de indução de políticas de segurança pública que provejam a garantia de direitos a todos os grupos sociais.

¹ A nomenclatura Sistema Estadual de Segurança Pública (SESP) foi utilizada até a promulgação da Lei Estadual nº 7.584, de 28 de dezembro de 2011, que alterou a designação para Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (SIEDS), sendo esta última utilizada atualmente pelo poder público e também nesta pesquisa.

Para o problema proposto se teve como hipótese inicial a compreensão de que os conselhos gestores de segurança pública, que preveem a participação da sociedade em suas composições, são importantes ferramentas para a aproximação da população com as instituições responsáveis pelo planejamento e execução de políticas de segurança, de forma que a presença e participação de atores da sociedade civil no CONSEP devem contribuir para que as demandas da sociedade – especialmente dos grupos marginalizados e vulnerabilizados – alcancem este espaço e sejam debatidas pelas principais instituições gestoras da segurança pública no Estado. Porém, o levantamento de temas relevantes à população não garante, por si só, que os discursos e demandas apresentadas pelas representações sociais serão consideradas pelas instituições governamentais, isto porque são estas instituições que definem e executam, ao final, as políticas públicas na área da segurança, o que é agravado pelo fato de não haver paridade numérica na composição do CONSEP, sendo que as medidas aprovadas dependem da iniciativa dos órgãos do governo para sua implementação.

Considerando que a segurança pública é matéria de competência atribuída principalmente aos estados da Federação, por delimitação constitucional, optou-se nesta pesquisa pelo estudo da experiência de um conselho estadual que atua nesta temática, por ser um espaço em que as instituições que delimitam e executam as políticas de segurança pública estão necessariamente presentes.

Este pioneirismo de criação e formato do CONSEP se deu em meio a um movimento de reforma da segurança pública no Pará, ocorrido em meados da década de noventa – por esforços de setores governamentais e por pressões dos movimentos sociais e de direitos humanos –, que visou à implantação de uma segurança pública aliada aos valores democráticos, resultando, além da criação do CONSEP, na organização de um Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (SIEDS), na criação da Ouvidoria do SIEDS, no incentivo à criação de Conselhos Comunitários de Segurança, na estruturação das Corregedorias das Polícias Civil e Militar, dentre outras medidas.

Por outro lado, o Pará ocupa historicamente os primeiros lugares nos *rankings* de violência e criminalidade, bem como figura entre os últimos lugares quando as matérias são direitos sociais, como habitação, saneamento básico e educação². Muitos fatores estão ligados a esta realidade local, que atinge principalmente a população mais empobrecida do estado.

² Exemplo disto é o resultado da pesquisa do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) que apresenta o município de Altamira como o mais violento do Brasil entre aqueles com mais de 100 mil habitantes, seguido em poucas posições abaixo das cidades de Marabá, localizada no sudeste do estado, Marituba e Ananindeua, localizadas na Região Metropolitana de Belém (IPEA; FBSP, 2017).

Porém, não se pode deixar de mencionar a expansão do agronegócio na região, que afeta diretamente as populações do campo, o que agrava os conflitos pela posse da terra e oportuniza as inúmeras situações de violência retratadas nos veículos de comunicação, bem como os grandes projetos de cunho desenvolvimentista – como a implantação de hidrelétricas e projetos de mineração – que trazem grandes prejuízos às populações atingidas, sendo estes fatores chaves que geram um alto grau de violência social para o qual as estruturas estatais não conseguem oferecer resposta.

Este contraste apenas confirma a complexidade que se apresenta na compreensão do campo da segurança pública, em que muitas vezes a implementação de determinadas políticas não apresentam efeito prático na sociedade, sendo necessário rever a aplicabilidade destas políticas considerando os diversos fatores que compõem o quadro social.

A partir da leitura de realidade que se pretendeu atingir neste trabalho acadêmico, cabe apontar que não se ambiciona conferir neutralidade às análises aqui propostas. As experiências anteriores da pesquisadora e sua inserção no campo de pesquisa trazem uma indissociável parcialidade que inevitavelmente irá compor o resultado do presente trabalho científico.

A experiência de trabalho desta autora, enquanto assessora jurídica da Ouvidoria do SIEDS, também influenciou na delimitação do objeto de estudo. A Ouvidoria do SIEDS é órgão integrante da estrutura do CONSEP e, durante cinco anos de trabalho no referido órgão e de comparecimento regular às reuniões do Conselho, a dinâmica institucional deste espaço de gestão chamou a atenção para o aprofundamento da compreensão sobre os impactos gerados pela participação de representantes da sociedade civil no balizamento das políticas de segurança pública ali discutidas.

A pesquisa social, grande área em que se insere este trabalho, é definida por Antonio Carlos Gil (2008, p. 26) como “o processo que, utilizando a metodologia científica, permite a obtenção de novos conhecimentos no campo da realidade social”. Para que isto ocorra, é necessário ser definido o percurso metodológico utilizado para a realização de determinado estudo.

Este trabalho é norteado pela abordagem qualitativa, desenvolvida por meio da pesquisa bibliográfica, documental e de campo, com recorte temporal que abrange todo o período de funcionamento do CONSEP, desde a sua criação em 1996 – considerando o contexto histórico e político que viabilizou a sua concepção – até os dias atuais, objetivando a reconstrução da trajetória e a análise do contexto atual desse Conselho.

Trata-se de uma pesquisa de cunho exploratório com o objetivo de proporcionar uma visão geral, aproximativa, acerca da participação social no CONSEP, objeto este ainda pouco explorado na literatura especializada. Com relação ao histórico sobre a criação e o funcionamento inicial desse Conselho, trata-se, inclusive, de pesquisa inédita, uma vez que não foram encontradas outras pesquisas com esse tipo de abordagem.

Em geral, a experiência do CONSEP é matéria ainda pouco abordada nos estudos teóricos sobre segurança pública e participação social. A pesquisa bibliográfica específica foi orientada por alguns trabalhos anteriores que abordaram temas tangentes à atuação deste Conselho ou que trataram de experiências participativas diversas e, entre elas, o CONSEP. Os autores que auxiliaram neste percurso foram Deluchey (2003), Oliveira Neto (2004), Lyra (2008a), Silva (2013) e Sento-Sé et al. (2018).

No que tange à pesquisa documental, foram levantadas leis, resoluções, decretos e atas de reuniões do CONSEP, alguns obtidos previamente por meio de busca em páginas da internet ou livros com compilações de legislações, e outros solicitadas por meio do Ofício nº 001/2018/PPGDH/CCHLA, de 5 de março de 2018, assinado pela coordenadora do PPGDH, e obtidos junto à Secretaria Executiva do CONSEP, com sede em Belém-PA, sendo este um dos principais órgãos de interlocução para a realização deste estudo.

Inicialmente foram analisadas as leis estaduais que regem o SIEDS e o CONSEP, as quais trazem os principais regramentos sobre a finalidade e estrutura do Conselho. Além disso, considerando que o CONSEP possui função normativa, foram consultadas as principais resoluções aprovadas por ele, especialmente as que definem políticas públicas e normas de atuação dos órgãos de segurança pública do Estado, sendo muitas delas aprovadas ou homologadas por decreto governamental.

Também foram levantadas, enquanto fonte documental, as atas de reuniões do CONSEP realizadas entre os anos de 2013 e 2017, considerando que, durante este período, o Conselho foi presidido por secretários de segurança pública diferentes, objetivando analisar possíveis variações sobre a dinâmica do órgão em um contexto mais recente. Contudo, em virtude do limite do tempo de pesquisa, não foi possível realizar um estudo mais aprofundado sobre o conteúdo destas atas, o que se pretende fazer em momento posterior.

Levando em consideração que poucos trabalhos anteriores se debruçaram sobre a experiência do CONSEP, optou-se por realizar entrevistas semiestruturadas com pessoas que exerceram e/ou exercem papéis chaves na trajetória deste Conselho. De acordo com Minayo (2009), a entrevista é uma forma privilegiada de comunicação que pode fornecer ao pesquisador dados que este poderia obter por outras fontes, mas também é capaz de fornecer

dados subjetivos que retratam a reflexão do próprio sujeito sobre a realidade que ele vivencia, os quais só podem ser conseguidos com a contribuição dele.

A entrevista semiestruturada é aquela que “combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada” (MINAYO, 2009, p. 64). Na presente pesquisa, foram utilizados dois modelos de entrevistas distintos, descritos nos Apêndices A e B: o primeiro foi utilizado com as pessoas que hoje atuam no Conselho e o segundo com as pessoas que já atuaram, com o intuito de se obter informações acerca de todo o seu período de funcionamento.

Ao todo foram realizadas 11 entrevistas entre os dias 17/05/2018 e 06/06/2018, todas na cidade de Belém-PA, contando com a participação dos seguintes sujeitos: um ex-secretário de segurança pública e ex-presidente do CONSEP; um ex-conselheiro representante da SDDH; uma ex-conselheira representante do CEDECA-Emaús; um secretário de segurança pública e defesa social; um secretário executivo do CONSEP; todos os atuais representantes da sociedade civil no CONSEP (um conselheiro representante da OAB/PA; um conselheiro representante da SDDH; uma conselheira representante do CEDECA-Emaús; uma conselheira representante do CEDENPA); um conselheiro representante de entidades de classe dos órgãos que compõem o SIEDS; uma ouvidora do SIEDS. Ainda se tentou agendar a realização de entrevista com a representante do Ministério Público Estadual, mas não se obteve sucesso.

Estes representantes foram divididos em dois grandes grupos, para a devida colocação no texto sem a identificação direta das pessoas: 1) os sujeitos vinculados ao Estado, incluindo a representação das entidades de classe dos trabalhadores da segurança pública (para os quais foram utilizadas as siglas EST-01 a EST-04); e 2) os sujeitos vinculados à sociedade civil, incluindo a Ouvidoria do SIEDS (sendo utilizadas as siglas SOC-01 a SOC-07).

No momento das entrevistas, cada uma das pessoas manifestou a aceitação de livre participação na pesquisa, por meio da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), conforme o modelo presente no Apêndice C. As entrevistas foram gravadas em áudio e posteriormente transcritas pela própria pesquisadora, que realizou a transcrição literal dos relatos.

Com relação aos procedimentos de análise dos dados obtidos, os textos das entrevistas foram submetidos à leitura flutuante e à categorização para, em seguida, serem interpretados por meio de análise de conteúdo, em relação à abordagem teórica feita anteriormente (BARDIN, 2011). De acordo com Minayo (2009, p. 84), “através da análise de conteúdo, podemos caminhar na descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos, indo além das aparências do que está sendo comunicado”.

Considerando a abrangência do objeto de estudo, após a coleta dos dados das entrevistas, foram construídas as seguintes categorias analíticas: 1) Trajetória histórica do CONSEP; 2) Participação e controle social; 3) Democracia e políticas de segurança pública; 4) Dinâmica e funcionamento do CONSEP; 5) Limites e possibilidades do CONSEP; 6) Expectativas de futuro sobre o CONSEP.

A partir da classificação dos relatos, se passou à exploração do material propriamente dito, empreendendo-se um diálogo entre as confluentes ou diferentes ideias e expressões dos entrevistados, e entre estes e o material bibliográfico e documental levantado. Ao final, considerando todos estes elementos, se passou à redação do texto em uma sequência cronológica dos fatos apreendidos pela investigação da trajetória do Conselho, bem como pelos principais temas levantados, dando subsídios para a elaboração das considerações finais da pesquisa.

Assim, este trabalho dissertativo foi estruturado da seguinte maneira: no primeiro capítulo foram abordados os modelos e as políticas de segurança pública implementadas a nível federal pelos governos brasileiros desde o golpe civil-militar de 1964, passando pelo processo de abertura política a partir da década de 1970 e chegando à formulação da Constituição de 1988, que traz a participação popular como um eixo fundamental para o ideário democrático que se propunha. Já sob a égide da nova Constituição, também foram trazidas as iniciativas a nível federal de implantação de políticas de segurança, tendo por base a nova institucionalidade democrática, como os Programas Nacionais de Segurança Pública, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, e os reflexos dos Planos Nacionais de Direitos Humanos para o campo da segurança pública.

No segundo capítulo foi pontuada a questão da participação popular na gestão de políticas públicas, e como esta participação vem acontecendo no campo da segurança pública. Foi abordada, inicialmente, a participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas, de forma mais ampla, chegando-se às especificidades da participação no campo da segurança pública. Posteriormente, foram apresentadas as características dos conselhos gestores da área de segurança pública, bem como os dados que mostram a atual situação desses conselhos em todo o Brasil.

No terceiro capítulo foi realizada uma abordagem sobre a experiência do Conselho Estadual de Segurança do Pará (CONSEP), tendo como foco a participação da sociedade civil no seu processo de criação, desenvolvimento e contexto atual. Neste capítulo foi feito um estudo sobre como vem ocorrendo a representação social neste campo de debate e gestão por meio da análise de resoluções, decretos, leis e outros documentos capazes de revelar um

panorama sobre as formas de participação neste ambiente e os possíveis resultados desta participação, além de entrevistas semiestruturadas com pessoas que já atuaram ou que atuam no Conselho, por meio da metodologia referida anteriormente, buscando-se traçar um panorama abrangente sobre a trajetória desse órgão.

Por último, foram traçadas as considerações finais, contando com as impressões da pesquisadora sobre o conjunto de informações levantadas, sem, contudo, encerrar o debate. Ao contrário, espera-se que a presente pesquisa possa ser útil para profissionais e outros pesquisadores da área da segurança pública, de forma a aprofundar o estudo dessa temática.

Desenvolver esta pesquisa no atual momento político brasileiro é uma tarefa especialmente intrincada. A deposição de Dilma Rousseff da Presidência da República por meio de um golpe³ promovido por setores parlamentares e jurídicos, e a instalação de um governo não legitimado popularmente, declaradamente comprometido com grupos econômicos privados e setores conservadores da sociedade, além de estar desmontando diversos direitos sociais conquistados, vem abrindo espaço para o fortalecimento de discursos de cunho punitivista e segregador. A segurança pública, que ainda guarda resquícios de outro golpe, o de 1964, é novamente campo fértil para intervenções autoritárias, merecendo atenção redobrada dos que atuam neste campo.

O debate sobre segurança pública é pauta urgente, e esta urgência não é de hoje. Há décadas morrem jovens negros nas periferias brasileiras todos os dias, policiais são feridos e assassinados e o medo se alastra em todas as classes sociais. Conforme aponta Marcos Rolim (2008, p. 14-15):

[...] o futuro dos debates sobre segurança pública no Brasil está indissolúvelmente ligado ao futuro da democracia entre nós. Na medida em que a democracia se fortalecer, com a sociedade civil assumindo progressivamente o protagonismo capaz de projetá-la como uma esfera sobreposta ao Estado, teremos também, tendencialmente, possibilidades mais generosas de assegurar as reformas. Neste processo, é a participação da cidadania que irá desbravar caminhos – às vezes surpreendentes – mas sempre mais vigorosos e legítimos do que aqueles que nos possam ser alcançados no quadro de uma nação fragmentada pelo ceticismo, mobilizada pelo medo e crente no poder da espada.

Pensar na participação ativa da população enquanto agente de cidadania, envolvida nos assuntos públicos e coletivos não pode ser visto como uma utopia, mas como uma realidade necessária e urgente.

³ Sobre este tema, Ivana Junkings aponta enfaticamente: “O Brasil vive um golpe de Estado. A frase acima não admite tergiversações ou volteios em seu entendimento. A pílula não pode ser dourada. Trata-se de uma ruptura de novo tipo”. Outros autores também se posicionam sobre o tema no livro “Por que gritamos Golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil”, organizado por Ivana Jinkings, Kim Doria e Murilo Cleto (2016).

CAPÍTULO 1. POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: DA DITADURA MILITAR AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

1.1 Definições da pesquisa: o que se entende por “segurança pública”?

A compreensão conceitual do termo “segurança pública” é fundamental não apenas por uma questão teórica, importante a quem se dedica a pesquisar a área, mas, principalmente, pela repercussão prática que os diferentes entendimentos sobre o termo podem gerar. Quando os responsáveis pela elaboração e execução de políticas de segurança pública não compreendem ou dão pouca importância à razão de ser destas, elas tendem a fracassar.

Segundo Paulo Mesquita Neto (2011), “segurança pública” é um conceito ambíguo, utilizado com significados diferentes e muitas vezes conflitantes. O autor elenca ao menos quatro contextos diferentes para o uso do termo: 1) enquanto situação de convivência ordenada, pacífica e tranquila, em uma comunidade ou sociedade; 2) enquanto uma das funções do Estado, nas sociedades modernas, que indica um conjunto de ações exercidas por agentes especializados (policiais e guardas) para assegurar a convivência ordenada, pacífica e tranquila dos indivíduos e grupos, em oposição ao conceito de segurança privada; 3) em regimes democráticos, tende a fazer referência à garantia dos direitos de cidadãos e cidadãs, especialmente os direitos à vida, à liberdade e à igualdade, fundamentais em um Estado de Direito; e 4) em regimes autoritários, tende a fazer referência à garantia da lei e da ordem pública no interior do Estado, associado ao conceito de “segurança interna”, que compõe a ideia de “segurança nacional”.

Assim como em outros países da América Latina que atravessaram períodos de exceção a partir das décadas de 1960 e 1970, no Brasil o conceito de segurança pública adquiriu uma conotação negativa por estar associado aos aparelhos de repressão que compunham a “segurança interna”, organizados segundo a Doutrina de Segurança Nacional que orientou as políticas públicas durante a ditadura militar (1964-1988). A partir da abertura aos processos de transição, nas décadas de 1980 e 1990, ganhou força em âmbito regional o uso do termo “segurança cidadã”, que viria carregado de uma conotação positiva, indicando a priorização da segurança de cidadãos e cidadãs, e não do Estado ou do governo (MESQUITA NETO, 2011).

Mesquita Neto (2011, p. 23-25) afirma que “o conceito de segurança cidadã tem sido utilizado para diferenciar e valorizar uma concepção democrática de segurança, em oposição a

concepções autoritárias de segurança, associadas na região [América Latina] aos conceitos de ‘segurança nacional’ e ‘segurança interna’”. O problema, segundo o autor, é que o termo “segurança cidadã” ainda se mostra ambíguo e impreciso, uma vez que não há uma definição clara e consensual sobre o seu significado ou indicadores capazes medir e avaliar os avanços na promoção da segurança cidadã. E prossegue: “Além disso, o conceito limita o problema da segurança aos ‘cidadãos’; mas o problema da segurança é um problema não apenas dos ‘cidadãos’ de um país, mas também ‘não cidadãos’, imigrantes, refugiados, residentes, visitantes, que convivem na mesma sociedade”. Por fim, a mudança de um conceito por outro não é suficiente para a promoção de mudanças no sistema e política de segurança pública, podendo, ao contrário, aumentar a confusão conceitual e política, dificultando o processo de mudanças.

No Brasil, a Constituição de 1988, principal marco no processo de transição – ainda em curso – do regime autoritário para o regime democrático, utilizou o termo “segurança pública” para designar as atribuições dos órgãos responsáveis pela “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (Art. 144), em capítulo apartado daquele que trata das atribuições das Forças Armadas, e não mais utilizando o termo “segurança interna”, sem, contudo, definir a abrangência do que se entende por segurança pública.

Mesmo assim, a compreensão inicial é que a “segurança pública” se apresentaria, na nova ordem constitucional, em oposição às noções de “segurança nacional” e “segurança interna”, estando estas ligadas ao autoritarismo e aquela associada à democracia, e que a mudança do termo utilizado refletiria em uma mudança na natureza, nas funções e nas estruturas das instituições de segurança. Mas, na prática, essa associação não ocorre facilmente.

Para Mesquita Neto (2011), a segurança pública, conforme indica a Constituição de 1988, é uma função de organizações estatais especializadas, voltada para a proteção da ordem pública, das pessoas e do patrimônio, restando notória a intenção de distinguir o que é “segurança pública” daquilo que é “segurança privada”. Porém, não estão especificadas as prioridades e os objetivos dessa segurança, se diz respeito prioritariamente à proteção do Estado ou dos cidadãos, da vida ou da propriedade, das classes abastadas ou das classes marginalizadas, do “cidadão de bem” ou de todos e todas, dentre outros dilemas. “É como se a transição para a democracia não tivesse sido completa, e as organizações estatais responsáveis pela segurança pública passassem a se dedicar à proteção dos cidadãos, mas sem abrir mão da

sua função principal de proteção do Estado ou do governo” (MESQUITA NETO, 2011, p. 35).

Nas visões de Arthur Trindade Costa e Renato Sérgio de Lima (2014, p. 398), indo além, a definição de segurança pública está imersa em um campo de disputa, e não apenas de conflito ou ambiguidade, uma vez que diferentes posições políticas e institucionais interagem para que não haja uma única demarcação sobre o termo. Os autores verificam que, historicamente, as polícias pautavam suas culturas organizacionais a partir da lógica da “segurança interna”, e, mesmo após a retirada do termo do texto constitucional, esta lógica permanece central para a formação da agenda das políticas de “segurança pública” no país. “Na inexistência de contrapontos, ele [o conceito de ‘segurança interna’] vai sendo reinterpretado e mantido como o *modus operandi* das organizações da área”.

Este campo de disputa pode ser observado, por exemplo, quando setores sociais e parlamentares defendem o respeito aos direitos humanos nas atuações policiais e nas situações de aprisionamento, e outros defendem o punitivismo e o aumento da repressão policial e judicial. Propostas antagônicas, porém, ambas em nome da “segurança pública”.

Na prática, “segurança pública” ainda é um conceito frouxamente formulado na legislação e nas normas que regulam o funcionamento das instituições responsáveis pela garantia de direitos, ordem e tranquilidade. Assim, além de não haver consenso, as instituições não balizam suas atividades pela “segurança pública” (COSTA; LIMA, 2014).

Para as intenções desta pesquisa – que não terá a pretensão de definir finalmente a segurança pública – é válida a noção trazida por Costa e Lima (2014) de que o termo “segurança pública” se refere menos a um conceito teórico e mais a um campo empírico e organizacional, que tem o papel de estruturar instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado administra ordem e conflitos sociais. Assim, a segurança pública compõe um campo formado por diversas organizações que atuam na busca de soluções para problemas que envolvem a manutenção da ordem pública, a prevenção dos diversos tipos de violência e o controle de ações criminosas⁴.

A percepção de que existe uma dicotomia entre as atividades próprias de segurança pública e a defesa dos direitos humanos ainda persiste no imaginário popular e de muitos operadores da segurança, aguçada por uma parcela midiática que lucra com as mazelas sociais. Porém, em uma sociedade democrática, o que deve existir é uma interdependência

⁴ Segundo esta compreensão, a segurança pública não pode ser confundida, portanto, com o sistema de justiça criminal e nem ser restringida à atuação das polícias, por mais que estes atores tenham papéis importantes neste campo (COSTA; LIMA, 2014).

entre as ações de segurança pública e o respeito aos direitos humanos. Só existe eficiência na ação policial quando os direitos humanos da população são respeitados, assim como, para que estes direitos sejam protegidos, é necessária uma atuação eficiente dos órgãos de segurança pública.

Da mesma forma, a concepção de segurança pública aplicada com base em princípios democráticos deve compreender tanto as ações de prevenção, quanto as ações de repressão qualificada, não havendo oposição entre elas. O envolvimento em atividades que aproximem os agentes de segurança às comunidades possui tanta importância quando o uso comedido e proporcional da força nas ocasiões necessárias.

Segundo Lúcia Lemos Dias (2014, p. 40), para que a segurança pública seja compreendida na interdependência com a cidadania democrática é necessário que ela esteja situada entre as demais políticas públicas voltadas à efetivação de direitos, a exemplo das políticas de educação, saúde e outras. Assim, primeiro é necessário compreender a noção de política pública que se aborda:

Quando se fala em política pública, tem-se como referência um instrumento político, formado por um conjunto de medidas sistematizadas, que se constituem em resposta às reivindicações sociais, via de regra, apresentadas nos processos de lutas sociais. Essas reivindicações, ao serem reconhecidas como direitos, passam a constar do ordenamento jurídico, cuja efetivação é remetida à competência do Estado. Em outros termos, pode-se afirmar que a política pública deve ser entendida como política de Estado e não de governo, embora o governante se apresente como o responsável direto pela escolha e execução da política.

Ao darem o direcionamento a determinada política, os governantes devem respeitar a organização social, política e jurídica vigente, além de procurar dar uma resposta plausível ao problema social correspondente. Além disso, toda política pública tem como sujeitos os membros da população que ela abrange, compreendendo toda a coletividade para a qual a política pública é destinada (DIAS, 2014).

Desta forma, o sujeito de direitos da segurança pública deve ser prioritariamente a população de um determinado Estado, para que a segurança passe a ser finalmente compreendida enquanto campo propício para o planejamento e implementação de políticas públicas, e para que estas políticas tragam resultados positivos para o contexto social.

A partir destas breves considerações sobre os aspectos gerais da segurança pública, serão abordados adiante os caminhos trilhados pelo campo da segurança pública na história recente do Brasil. Sem desconsiderar a importância de outros períodos que marcaram o campo da segurança pública na trajetória histórica do país, esta pesquisa observará com maior atenção as políticas e modelos de segurança pública projetados e empregados a partir do golpe

civil-militar de 1964, o qual iniciou um período de autoritarismo e repressão que durou 21 anos e, até os dias atuais, deixa marcas nas estruturas governamentais, sociais e culturais do país.

1.2 O modelo de segurança pública durante a ditadura militar (1964-1985)

O autoritarismo político no Brasil, que está entrelaçado a um autoritarismo social⁵, resulta nas características antidemocráticas presentes na sociedade brasileira. A naturalização das desigualdades sempre foi usada, convenientemente, em defesa dos interesses da elite dominante, em diversos momentos da história do país (DIAS, 2010). Assim ocorreu também em 1964, quando o autoritarismo político e social deu sustentação ao golpe civil-militar⁶ deflagrado contra o governo de João Goulart, episódio que ainda hoje é designado por muitos como “Revolução de 1964”, continuando as classes militares a desfrutarem de um importante prestígio em vários setores entre a população (DELUCHEY, 2011).

A maneira como o campo da segurança pública foi organizado durante o período da ditadura, entre 1964 e 1985, foi fundamental para a institucionalização e a propagação de práticas autoritárias entre os agentes de segurança no Brasil. Esta organização esteve diretamente atrelada à Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento colocada em prática pelo regime de exceção. Formulada pela Escola Superior de Guerra (ESG), esta Doutrina se apresenta como “um corpo teórico, constituído de elementos ideológicos e de diretrizes para infiltração, coleta de informações e planejamento político-econômico de programas governamentais” (ALVES, 1989, p. 35).

A Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento serviu como justificação ideológica, em 1964, para a tomada do Estado, a modificação das suas estruturas e a imposição do autoritarismo durante a ditadura militar. A ideia de constante estado de guerra e de ininterrupto combate ao comunismo, tendo como figura central o “inimigo interno”, serviu de base para a formulação de normas legitimadoras da repressão⁷.

⁵ Lúcia Lemos Dias (2010), retomando o pensamento de Marilena Chauí, afirma que o autoritarismo social tem como fundamento as desigualdades sociais que se apresentam de forma hierarquizada, baseada na matriz senhorial e escravocrata do país, e aguçada pela lógica capitalista. Assim, o princípio da igualdade formal encontra terreno fértil, enquanto se opera, na realidade, a ideia de que uns são mais iguais que outros, restando naturalizadas as desigualdades.

⁶ Autores como Nelson Sodré (2010), Daniel Aarão Reis (2014) e Carlos Fico (2004; 2017) abordam a natureza civil-militar do golpe de 1964.

⁷ Considerando fatores que vão além do combate à ameaça comunista, Maria Helena Moreira Alves (1989, p. 23) conceitua a ideologia da Segurança Nacional como “um instrumento utilizado pelas classes dominantes, associadas ao capital estrangeiro, para justificar e legitimar a perpetuação dos meios não-democráticos de um modelo altamente explorador de desenvolvimento dependente”. Para a autora, a Doutrina de Segurança Nacional

A inspiração e o estudo da Doutrina, contudo, veio de antes. Desde a década de 1940 os militares passaram a mostrar interesse pela segurança pública no Brasil. Em 1949 – no contexto do pós-guerra e em razão de contatos realizados entre oficiais brasileiros e militares estadunidenses – foi criada a Escola Superior de Guerra (ESG)⁸, vinculada ao Estado-Maior do Exército, inspirada no modelo da *National War College*⁹. O combate à ameaça comunista passou a ser, progressivamente, a pauta prioritária nos centros militares de instrução, sendo difundida nos meios militares e amadurecida nos altos escalões das Forças Armadas.

Segundo Carlos Fico (2001, p. 41):

[...] a “doutrina” supunha que o Brasil integrava-se ao contexto internacional da Guerra Fria considerando (a) sua grande população e extensão territorial; (b) seu posicionamento geopolítico, que lhe conferia importância estratégica no âmbito das relações políticas internacionais e (c) sua vulnerabilidade ao comunismo, à luz de supostas fragilidades internas (população “despreparada” e políticos “corruptíveis”). Desse diagnóstico, decorria que (a) o Brasil tinha condições de se tornar uma das grandes potências mundiais e (b) era necessário precaver-se contra a “ameaça comunista”.

Assim, para alcançar o objetivo de afastar a ameaça comunista, a Doutrina de Segurança Nacional deu sustentação teórica e ideológica às lideranças militares para a expansão do controle do regime sobre diversas áreas da vida política, especialmente sobre o campo da segurança pública. Segundo Lúcia Lemos Dias (2010, p. 105), “a política de Segurança Pública, antes de ser associada à doutrina acima mencionada, apresentava um vazio ou precariedade em termos de conteúdo, facilitando, desse modo, a sua reorientação em conformidade com as exigências do governo militar”.

De modo informal, já em 1964 foi iniciado o controle da segurança pública pelas Forças Armadas, especialmente por indicações pelo governo central de nomes para cargos importantes em órgãos de segurança, inclusive nos Estados¹⁰. Contudo, a intervenção formal dos militares nesta área somente ocorreu a partir de 1966, com a edição do Ato Institucional nº 2 (AI-2), quando as Forças Armadas passaram a intervir diretamente nas estruturas estatais e no arranjo federativo.

justifica a imposição de um sistema de controle e dominação de classe, dando oportunidade às mais violentas formas de opressão.

⁸ Criada por meio da Lei 785, de 20 de agosto de 1949.

⁹ Centro de treinamento de alto escalão das forças armadas dos Estados Unidos da América.

¹⁰ De acordo com Maria Pia Guerra (2016, p. 15), “Na primeira fase do regime, de 1964 a 1966, embora o governo tenha reprimido milhares de pessoas, deixou relativamente intactas as instituições liberais da Constituição de 1946. Para a visão castelista, o perigo da infiltração comunista se resolveria por meio de uma *limpeza cirúrgica*, com cassações, demissões e prisões pontuais, sem reorganização formal das estruturas de Estado. A opção de manutenção das instituições, porém, deixou o regime relativamente aberto às manifestações de oposição”.

Brasílio Sallum (1996) aponta que as medidas seguintes ao AI-2 tiveram o poder de desmobilizar a sociedade, limitando a participação popular na política exclusivamente aos processos eleitorais; esvaziaram a autonomia dos estados da Federação, bloqueando a expressão das heterogeneidades regionais; além de militarizar o exercício do poder, centralizando-o no governo federal.

Assim, a segurança pública, já incorporada aos ditames da “segurança nacional”, foi centralizada nas Forças Armadas, em um processo de *federalização da segurança*¹¹, de forma que as competências que até então eram dos Estados foram aos poucos incorporadas por órgãos federais do regime. O Ministério do Exército passou a definir a estrutura, os objetivos e os postos chave de coordenação da área da segurança, o que demonstra a intencionalidade planejada do regime em reestruturar inteiramente a segurança pública, sendo que as consequências desta reestruturação permanecem mesmo após o fim da ditadura.

Não se pode ignorar que desde o século XIX as polícias brasileiras são organizadas de maneira dualizada, com a instituição primeiramente de forças policiais militarizadas, encarregadas de manter a ordem pública, seguida da criação de guardas civis, responsáveis pelo policiamento ostensivo com o objetivo de prevenir atos criminosos, e desde a Constituição de 1934 as polícias militares estaduais aparecem como reservas do Exército (FONTOURA et al., 2009). Contudo, a organização e a estrutura policiais como são hoje conhecidas foram instituídas pelo regime autoritário. De acordo com Maria Pia Guerra (2016, p. 16), “entre 1966 e 1970 a arquitetura institucional da segurança pública foi reformulada e recebeu os contornos que foram apenas parcialmente redefinidos na Constituição Federal de 1988”.

Julita Lemgruber et al. (2003, p. 51) apontam que até o final da década de 1960 eram raras as missões de policiamento ostensivo realizadas pelas polícias militares, ocorrendo normalmente por solicitação de autoridade judiciária ou atuando em grandes eventos.

Cabe lembrar que, até o final dos anos 1960, as polícias militares eram forças-tarefa aquarteladas que não executavam atividades típicas de patrulhamento (estas ficavam a cargo das guardas e polícias civis), empenhando-se, sobretudo na vigilância de “pontos sensíveis” (estações, torres de transmissão de energia, instalações de tratamento de água etc.) e no controle de distúrbios políticos.

A Doutrina de Segurança Nacional forneceu todo o aparato ideológico das leis editadas durante o regime militar. Algumas normas federais que passaram a vigorar a partir de 1966 demonstram o quanto o regime afetou as estruturas da segurança pública:

¹¹ Termo utilizado por Eliézer Rizzo de Oliveira (1976).

- *Decreto nº 57.775/66, de 10 de fevereiro de 1966* – Considerou no exercício de função militar, para todos os efeitos legais, os militares da ativa no desempenho do cargo de Comandante de Polícia Militar. Em adendo, o *Decreto-Lei nº 11/66, de 7 de julho de 1966* determinou que os Oficiais da ativa do Exército designados para ficarem à disposição do Governo Estadual, do Distrito Federal ou de Território Federal, a fim de desempenharem o cargo de Comandante de Polícia Militar, são considerados como se estivessem no exercício de cargo de Comandante de Corpo de Tropa do Exército;
- *Decreto-Lei nº 200/67, de 25 de fevereiro de 1967* – Reformulou a concepção e as atribuições do Conselho de Segurança Nacional (CSN), que passou a ser “o órgão de mais alto nível no assessoramento direto do Presidente da República, na formulação e na execução da Política de Segurança Nacional”¹². A execução desta política, segundo o Decreto-Lei, deveria considerar os problemas apresentados na conjuntura nacional ou internacional, demonstrando a unificação dada pelo regime sobre o tratamento da segurança interna e da segurança externa, conferindo ao CSN poder de controle e articulação entre as políticas de governo;
- *Decreto-Lei nº 317/67, de 13 de março de 1967* – É considerado o marco da centralização da segurança pública no país neste período, vinculando as instituições policiais ao Exército, o que aprimorou o controle e valorizou o policiamento militar em relação ao civil. Quatro modificações são centrais neste Decreto-Lei: 1) o controle das nomeações para cargos chave da polícia¹³; 2) a criação da Inspeção Geral da Polícia Militar¹⁴; 3) a proibição da sindicalização dos militares¹⁵; e 4) a atribuição às polícias militares da realização do policiamento ostensivo¹⁶;

¹² Artigo 40 do Decreto-Lei nº 200/67, de 25 de fevereiro de 1967. Antes deste Decreto-Lei, o chamado Conselho Superior de Segurança Nacional, existente desde a Constituição de 1934, tinha por finalidade estudar e coordenar as questões referentes à segurança nacional, compreendida enquanto defesa externa do Estado.

¹³ “O Comandante da Polícia Militar passou a ser obrigatoriamente um oficial da ativa do Exército, apenas excepcionalmente, desde que precedido de autorização da Inspeção Geral das Polícias Militares, alguém do último posto da própria corporação, (art. 5º, § 4º). Em sentido semelhante, o Secretário de Segurança Pública passou a ser um civil ou um militar nomeado pelo governador, apenas após aceite do Ministro da Guerra. Foi o primeiro passo para vincular a organização da polícia ao Exército, por meio do controle direto da escolha da chefia” (GUERRA, 2016, p. 17).

¹⁴ “Vinculada ao Departamento Geral de Pessoal do Exército, a Inspeção tinha como objetivos fiscalizar, coordenar, instruir e normatizar as polícias militares em todo o país. (...) a Inspeção teve papel central na federalização da segurança pública, pois permitiu um controle amplo do regime militar sobre a formulação das políticas gerais de segurança” (GUERRA, 2016, p. 17).

¹⁵ “Os órgãos de segurança, na verdade, foram os primeiros atingidos pelo *controle da subversão* após o golpe civil militar. As entidades associativas dos militares foram fechadas e os seus antigos líderes expulsos das corporações” (GUERRA, 2016, p. 18).

¹⁶ Este talvez tenha sido o maior foco de tensão do Decreto-lei 317/67, pois “a atribuição [do policiamento ostensivo às polícias militares] estava longe de ser ponto pacífico. Existiam opiniões divergentes no meio

- *Decreto-Lei nº 667/69, de 2 de julho de 1969* – Conferiu à Polícia Militar, já controlada pelas Forças Armadas, a *exclusividade* na execução do policiamento ostensivo, encerrando o conflito, por meio de decisão unilateral do governo federal, sobre a possibilidade das guardas civis também atuarem no policiamento das ruas;
- *Decreto-Lei nº 1.002/69, de 21 de outubro de 1969 (Código de Processo Penal Militar)* – Reforçou a militarização das polícias e conferiu julgamento especial em tribunais militares aos agentes das polícias e corpos de bombeiros militares. Assim, crimes cometidos contra civis no exercício da função passaram a ser julgados por tribunais especiais militares. O Código ainda possibilitou a extensão do foro militar ao julgamento de civis nos crimes contra a segurança nacional ou contra as instituições militares;
- *Decreto-Lei nº 1.072/69, de 30 de dezembro de 1969* – Determinou a extinção das Guardas Civis e a incorporação de seus integrantes aos quadros das polícias militares em até 180 dias;
- *Decreto nº 66.862/70, de 8 de julho de 1970* – Aprovou o Regulamento para as Polícias Militares, combinando duas medidas principais: por um lado ampliou o escopo de atuação das polícias, acrescentando funções ligadas ao combate ao terrorismo e à doutrina de segurança nacional¹⁷; e por outro ampliou o controle do regime militar sobre os meios e as finalidades das polícias, estreitando os vínculos destas com o Exército.

Neste ínterim, foi imposta uma nova Constituição em 1967 de cunho altamente autoritário, baseada também na Doutrina de Segurança Nacional, concentrando os poderes políticos nas mãos do chefe do Poder Executivo. Esta Constituição autorizava a suspensão de direitos individuais e políticos de acordo com as necessidades do Presidente, e autorizava o ato “legislativo” pelo Poder Executivo, na forma dos Decretos-Lei, sem necessitar passar pelo Parlamento. O estado de exceção estava instaurado, dando respaldo ao arbítrio e à violência, legitimados pelo direito.

Apesar de toda a estrutura repressora que o regime militar vinha montando, em 1968 os movimentos populares, sobretudo de operários, operárias e estudantes, voltaram a mobilizar-se contra o governo. Neste ano, duas greves marcaram a retomada das

policia que afirmavam ser o policiamento nas ruas uma atividade eminentemente civil, semelhante às polícias comunitárias inglesas” (GUERRA, 2016, p. 18).

¹⁷ Às polícias militares caberia a repressão das ações que pudessem comprometer o exercício dos poderes constituídos, o cumprimento das leis e a manutenção da ordem pública, tais como “atividades subversivas, agitações, tumultos, distúrbios de toda ordem, devastações, saques, assaltos, roubos, sequestros, incêndios, depredações, destruições, sabotagem, terrorismo e ações de bandos armados nas guerrilhas rurais e urbanas” (Art. 14, “a”).

manifestações operárias, e os estudantes saíras às ruas em grandes marchas pela democratização¹⁸ (CARVALHO, 2002). Também neste período, diversos setores de esquerda, dentro e fora do Brasil, passaram a organizar lutas armadas, na crença de que a defesa dos ideais comunistas deveria ter como estratégia a deflagração de uma “guerra popular”, por meio de guerrilhas rurais e urbanas¹⁹ (FICO, 2003).

Entre estes e outros fatos, em 13 de dezembro de 1968 o governo editou o Ato Institucional nº 5 (AI-5), que deu totais poderes aos governantes para punir arbitrariamente as pessoas que fossem consideradas inimigas do regime²⁰. O AI-5 foi o mais radical de todos os Atos editados pelo regime e o que mais atingiu direitos civis e políticos. Houve o fechamento do Congresso, a suspensão do *habeas corpus* para crimes contra a segurança nacional, sendo todos os atos dele decorrentes excluídos de apreciação judicial. E ainda, recomeçaram as cassações de mandatos, as suspensões de direitos políticos de parlamentares e a demissão sumária de funcionários públicos (CARVALHO, 2002).

A Lei de Segurança Nacional (Decreto-Lei nº 314/67), que desde março de 1967 havia formalizado juridicamente os princípios da Doutrina de Segurança Nacional – indicando expressamente que a segurança nacional compreendia “a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva”²¹ – foi reformada duas vezes em 1969²², trazendo restrições e penas ainda mais severas, deixando explícito que não seriam tolerados antagonismos internos no país e identificando a vontade da Nação e do Estado com a vontade do regime.

José Murilo de Carvalho (2002, p. 163) ressalta a autonomia que foi conferida aos órgãos de repressão dentro do regime:

A máquina da repressão cresceu rapidamente e tornou-se quase autônoma dentro do governo. Ao lado de órgãos de inteligência nacionais como a Polícia Federal e o Serviço Nacional de Informações (SNI), passaram a atuar livremente na repressão os serviços de inteligência do Exército, da Marinha, da Aeronáutica e das polícias militares estaduais; e as delegacias de ordem social e política dos estados. Dentro de cada Ministério e de cada empresa estatal foram criados órgãos de segurança e informação, em geral dirigidos por militares da reserva. O Exército criou ainda agências especiais de

¹⁸ Em uma das manifestações, o estudante Edson Luís de Lima Souto, de 18 anos, foi assassinado por policiais militares, o que gerou mais manifestações populares contrárias ao regime.

¹⁹ As ações mais conhecidas são os roubos a bancos e, com posterior conhecimento dos militares, os sequestros de diplomatas e a guerrilha do Araguaia (FICO, 2003).

²⁰ A edição do AI-5, contudo, não se deu somente como uma resposta à radicalidade dos movimentos opositores do regime. Apesar de haver um inter-relacionamento entre a “luta armada” e a atividade repressiva do Estado, Carlos Fico (2003, p. 182) aponta que a criação, pela ditadura, de um “setor especificamente repressivo” já vinha sendo projetada pelos militares, estando integrado a outros suportes básicos do regime (espionagem, censura, propaganda), com o objetivo de eliminar tudo o que fosse contrário à diretriz da “segurança nacional”.

²¹ Artigo 3º do Decreto-Lei nº 314/67, de 13 de março de 1967.

²² Decreto-Lei nº 510/69, de 20 de março de 1969, e Decreto-Lei nº 898/69, de 29 de setembro de 1969.

repressão chamadas Destacamento de Operações de Informações e Centro de Operações de Defesa Interna, que ficaram tristemente conhecidas pelas siglas DOI-CODI.

Ainda mais grave que as práticas realizadas dentro das normas editadas pelo regime, que institucionalizaram repressão, são aqueles atos praticados à margem das leis instituídas. Com a autonomia conferida aos diversos órgãos responsáveis pela “segurança nacional”, as execuções sumárias e os desaparecimentos forçados foram se avolumando, e a tortura foi transformada em uma atividade normal nas delegacias e prisões, alcançando requintes de crueldade sem precedentes no país (ARRAES, 2014).

Michel Misse (1999, p. 187, grifos do autor) aponta a relação efetivada pelo regime entre quem praticava crimes comuns e quem praticava crimes políticos, todos alcançados pela Lei de Segurança Nacional:

No final dos anos sessenta e início dos setenta, avolumam-se os assaltos a bancos economicamente motivados, praticados por quadrilhas organizadas sob base familiar ou de amigos de infância ou parceiros de confiança, provenientes da classe média baixa suburbana [...]. O regime instaurado pelo AI-5 envolve a todos - quadrilheiros e terroristas - na mesma Lei de Segurança Nacional, tentando inutilmente igualar os *bandidos* com os *terroristas*. A arbitrariedade tradicional da polícia, que inventara o «esquadrão da morte» ainda em meados dos anos 50, se estenderá aos órgãos repressivos da ditadura militar. A tortura e as execuções sumárias tanto de militantes da esquerda armada quanto de criminosos comuns produzirão um fantasma *condensado* da repressão, envolvendo, talvez pela primeira vez na história da República, os militares e a polícia.

Por outro lado, a ditadura brasileira tentou de todo modo ocultar a repressão, e quando os militares eram confrontados com a evidência da prática de tortura, diziam que se tratava de excessos e desvios de uns poucos. Assim, o regime militar foi marcado por formas de controle da sociedade de maneira “preventiva” – compondo o caráter “pedagógico” da Doutrina de Segurança Nacional – por meio da censura, da propaganda e de outras iniciativas correlatas (FICO, 2013), além da maneira repressiva, com torturas, desaparecimentos e prisões arbitrárias.

As lutas sociais foram apagadas e duramente reprimidas durante a maior parte do período de exceção, somente reaparecendo a partir do enfraquecimento do regime, ganhando força pela adesão das “novas vítimas” do Estado (jornalistas, advogados, estudantes, integrantes da classe média), que junto às camadas populares passaram a clamar pela defesa da democracia e dos direitos humanos. O modelo de segurança nacional implantado, que “unificou” o tratamento conferido àqueles e àquelas acusadas de crimes políticos e de crimes

comuns, deixa marcas profundas no modo de agir dos órgãos de segurança pública, mesmo após o fim do regime militar.

1.3 Transição política: a segurança pública na Assembleia Nacional Constituinte

As transições políticas são alvo de diversos estudos surgidos nas últimas décadas do século XX²³. As noções mais usuais de se descrever o processo de transição é abordá-lo como o intervalo entre um regime político e outro (O'DONNELL; SCHMITTER, 1988), ou o tempo decorrido entre a liquidação de um regime autoritário e a institucionalização de um novo regime, qualquer que seja ele (MARTINS, 1989).

Renan Quinalha (2013, p. 39-40) compreende a transição política como “um momento histórico em aberto, marcado por um processo complexo e não linear, em que diversas forças sociais concorrem por imprimir um destino comum à coletividade”. O autor aponta ainda, a partir do olhar empírico dos estudos sobre experiências de transição, que “a aurora de um novo regime normalmente não é mais do que um prefácio, tendo em vista que as transições não têm um prazo definido ou um rol de tarefas predeterminadas a cumprir, ainda que sempre motivadas pela pressa e pelas reivindicações dos diferentes atores políticos”.

Considerando a centralidade conferida pelo regime militar ao tema da segurança pública, os atores políticos envolvidos na transição brasileira não se descuidaram em manter o controle e dominar os debates e decisões sobre o destino da coletividade nesta área.

O processo de distensão da ditadura brasileira foi iniciado em 1974, com a posse do presidente Ernesto Geisel, que assumiu o governo prometendo devolver o poder à população civil, por meio de um processo lento, gradual e seguro (GUERRA, 2016). Sallum (1996) afirma que o projeto de Geisel não postulava a democratização conforme se pensa hoje, incluindo, por exemplo, a participação popular. Ao contrário, tratava-se de um projeto de institucionalização do poder, um projeto de liberalização que pretendia abrir o regime dentro da *ordem*. Seu objetivo era despolitizar o meio militar e devolver o poder a civis que estivessem comprometidos com certos princípios básicos do regime.

Esta primeira fase de transição foi totalmente conduzida pelo governo militar, que definiu seu ritmo e seu escopo, havendo ainda influência de alguns fatores nesta condução²⁴.

²³ Sobre o tema, recomenda-se a leitura de O'DONNELL e SCHMITTER (1988); TORELLY (2012); ABRÃO e GENRO (2012); QUINALHA (2013); TOSI, FERREIRA, TORELLY e ABRÃO (2014); TOSI e FERREIRA (2016).

²⁴ Daniel Aarão Reis (2005, p. 67) afirma que a abertura política de Geisel se deu “à moda da ditadura”: ora dando força à polícia política para que fossem destruídos os últimos focos dissidentes, com torturas e

As eleições de 1974, realizadas em condições mais livres, resultaram num surpreendente desempenho eleitoral do partido de oposição (MDB²⁵), o que deixou claro que o regime carecia de apoio popular e que o MDB – visto até então como um parceiro da ARENA no bipartidarismo de fachada criado pela ditadura – havia se transformado em um efetivo instrumento de oposição. Outro fator que influenciou o curso da abertura política foi o conflito interno existente na própria instituição militar, tendo a iniciativa de Geisel intensificado o conflito dentro das Forças Armadas, tornando ainda mais agressiva a reação da chamada linha-dura contra a abertura do regime²⁶ (KINZO, 2001).

Em reação à radicalização dos militares, em 1976 Geisel demitiu o comandante das Forças Armadas de São Paulo após a tortura e o assassinato do jornalista Vladimir Herzog e do operário Manoel Fiel Filho, nas dependências dos órgãos de repressão. Já para afastar a ascensão política do MDB, cassou o mandato de alguns parlamentares que demonstravam oposição mais aguerrida, além de tomar outras medidas diretas:

[...] para conter a avalanche emedebista, o governo dispôs de engenho, truculência e arte: fez aprovar a chamada Lei Falcão, que, na prática, acabava com a propaganda eleitoral gratuita pela TV, poderoso instrumento das oposições para divulgar idéias e candidatos. Depois, através do pacote de abril, em 1977, cassou mandatos de líderes moderados, instituiu a abominável figura do senador biônico (1/3 dos senadores da república seriam eleitos de forma indireta), redimensionou os coeficientes eleitorais, favorecendo os estados em que a ARENA, o partido do governo, conservava maioria, e garantiu condições para uma sucessão tranqüila, na figura do general João Baptista Figueiredo, escalado, com mandato ampliado, para ser o último general-presidente (REIS, 2005, p. 68).

O governo Geisel optou por intervir em duas frentes, as quais impactaram diretamente a redefinição da segurança pública: 1) o isolamento dos setores duros das Forças Armadas²⁷ e 2) a aproximação com as lideranças estaduais civis. A primeira tarefa foi mais difícil,

“desaparecimentos”, ora destituindo do poder militares de importantes cargos que se opunham à distensão do regime.

²⁵ O Movimento Democrático Brasileiro (MDB) surgiu em 1966, após o regime militar extinguir os partidos políticos existentes por meio do AI-2, em 1965. A partir de então, a Aliança Renovadora Nacional (Arena) – partido ligado ao governo – e o MDB passaram a dividir o cenário político no país, sendo os únicos partidos permitidos pelo regime.

²⁶ Maria Pia Guerra (2016, p. 64), em referência à análise de Fabiana Saddi, aponta que “Compreender o projeto de Geisel como um projeto de institucionalização do poder permite entender porque os anos de 1973 e 1974, justamente os anos em que assume com o discurso de abertura, são os anos de maior número de desaparecidos políticos no Brasil, contabilizando cerca de 2/3 do total. Em entrevista, Geisel explicou que se tratava de uma reação dos militares de linha dura à possibilidade de fim do regime. [...] interessa notar como a distensão “lenta, segura e gradual” foi modo de negociação com as alas ligadas à Médici e Costa e Silva”.

²⁷ Daniel Aarão Reis (2005, p. 65-66) aponta quem seriam estes setores mais duros das Forças Armadas: “os chamados *bolsões sinceros, mas radicais*. A tropa de choque da ditadura. A chamada comunidade das informações. Em outras palavras, a polícia política [...]. Essa gente, desde o início, nunca viu com bons olhos a política de abertura. E se preparou para combatê-la”.

causando reações violentas de setores militares que se opunham à proposta de liberalização²⁸. A segunda intervenção não teve tanta resistência dentro das Forças Armadas, mas teve efeitos inesperados de enfraquecimento do poder central e de aceleração do processo de liberalização.

No campo da segurança pública, a reaproximação do governo federal com as lideranças estaduais norteou as reformas que marcariam o período de transição. “Ao contrário do que se poderia esperar, democratizar a segurança passou a ser não a adoção de medidas de transparência e responsividade perante a sociedade, mas a descentralização das competências federais para os Estados” (GUERRA, 2016, p. 65).

Neste jogo, o modelo federativo tornou-se a melhor forma do governo controlar o processo de abertura política, de forma que as escolhas dos governadores dos Estados passaram a ser definidas em negociação com as elites locais. O resultado disto foi o ressurgimento do federalismo, com o fortalecimento do poder de barganha estadual. Na segurança pública, o novo arranjo coordenado por Geisel incluiu o repasse aos Estados de algumas competências federais. “O espaço conquistado pelos governadores e pelas elites locais no debate público orientou a produção de critérios de legitimidade para as reformas policiais seguintes” (GUERRA, 2016, p. 67).

No contexto pretendido por Geisel de controle dos militares linha-dura e da descentralização das decisões políticas, algumas normas que regulamentavam as polícias militares foram alteradas. O Decreto nº 2.010/83 previu que o comando das polícias militares passaria a ser exercido por oficial da própria corporação, alterando a determinação anterior que previa que o cargo seria necessariamente exercido por oficial do Exército. O Decreto nº 88.777/83 aprovou o Regulamento das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros, ficando entre a autonomia dos órgãos estaduais e a manutenção do controle das polícias pelas Forças Armadas. De um lado reduziu a subordinação direta ao Exército, vinculando as polícias e as políticas de segurança pública aos governos estaduais. Porém, de outro lado, determinou que os comandos das polícias militares deveriam se associar ao Comando de Área da Força Terrestre em casos de perigo à ordem pública, e ainda definiu que as polícias integrariam o sistema de informações do Exército e seriam controladas pelo Ministério do Exército (GUERRA, 2016). Este Decreto permanece em vigor até os dias atuais.

De acordo com Maria Pia Guerra (2016, p. 72), estas alterações buscaram descentralizar a segurança pública para os Estados, mas não sem resistências, reforçando a

²⁸ Um exemplo destas reações foi o atentado planejado ao Riocentro, em 30 de abril de 1981, que restou frustrado por terem as bombas explodido antes do planejado, matando um sargento e ferindo um capitão, ambos do Exército.

dupla subordinação das polícias – aos governos estaduais e ao Exército – e mantendo as competências das polícias ligadas à repressão política. Não se teve em conta, em nenhum momento, a redução da violência, a forma de atuação das polícias ou o controle da sociedade civil sobre elas:

As alterações, assim, não se referiram à redução da violência nem à ampliação do controle da sociedade civil sobre as polícias. Também não questionaram de qualquer forma o modelo de polícia militarizado. Liberalização, aqui, equivaleu a conceder alguns espaços de autonomia aos Estados, em certa medida provisórios, porque reversíveis.

Nessa atmosfera de transição política, manifestações voltaram a ser organizadas, o que não ocorria desde 1968. Mesmo sem muita clareza sobre o futuro que teria a abertura anunciada, e ainda com muitas dúvidas e muita repressão, em 1977 o movimento estudantil e a luta pela anistia ocuparam espaços pelo fim do regime. Em 1978 o movimento operário voltaria à cena das reivindicações, com o registro da greve de São Bernardo (REIS, 2005). Os Atos Institucionais foram revogados²⁹, deixando de valer a partir de 1º de janeiro de 1979, entre eles o AI-5. No cenário político, o tema da anistia era a pauta da vez.

A Lei de Anistia, de 1979, assinada pelo último general-presidente, João Baptista Figueiredo, foi antecedida por uma campanha popular iniciada em 1975, a partir de reclames de esposas e mães de exilados políticos. A campanha se alastrou pelo país e assumiu um tom esperançoso, com o lema “anistia ampla, geral e irrestrita”, mas o governo militar via esta questão sob outro prisma, com duas nuances essenciais: primeiro, a anistia deveria servir para eximir os militares das responsabilidades sobre os atos de repressão e, segundo, deveria permitir a volta de lideranças políticas do exílio, que criariam novos partidos políticos no Brasil, enfraquecendo, assim, a ascensão do MDB. O projeto de lei foi enviado pelo general-presidente ao Congresso Nacional e as negociações parlamentares resultaram em um tipo de pacto que previa a concessão da anistia aos exilados políticos em troca do perdão aos crimes da repressão (FICO, 2013). Assim se deu, e a Lei nº 6.683/79 foi aprovada em 22 de agosto de 1979, em tumultuada sessão do Congresso Nacional.

Ao longo dos anos oitenta o processo de distensão foi, aos poucos, saindo do controle das Forças Armadas e contando com maior participação de atores civis, que se tornaram importantes no processo político. Contudo, conforme lembra Paulo Sérgio Pinheiro (1991, p. 47), “apesar da disposição por parte de vários parlamentares, o primeiro governo civil não

²⁹ A Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, previu: “Art. 3º - São revogados os Atos institucionais e complementares, no que contrariarem a Constituição Federal, ressalvados os efeitos dos atos praticados com bases neles, os quais estão excluídos de apreciação judicial”. Esta Emenda entrou em vigor no dia 1º de janeiro de 1979.

desarmou por completo as estruturas do autoritarismo”. A vitória de Tancredo Neves no colégio eleitoral e a posse de José Sarney na Presidência da República³⁰, em 1985, ainda foram regidas pela Constituição de 1967, com suas Emendas e Atos Institucionais. A transição vinha ocorrendo, mas de forma lenta e pactuada.

Os principais eventos nesta década foram a mobilização social na campanha pelas “Diretas Já” a partir de 1983³¹, e a Assembleia Constituinte instalada em 1987. O processo aberto e participativo em que se deu a constituinte contrariou as expectativas, sendo que o projeto inicial, elaborado por uma comissão de notáveis, deu lugar a projetos descentralizados em diversas comissões e subcomissões, com a realização de audiências públicas e o recebimento de emendas populares. As temáticas da futura Constituição eram debatidas publicamente nos jornais e entre a sociedade civil (GUERRA, 2016).

Contudo, nem todos os temas receberam a mesma intensidade ou o mesmo aprofundamento democrático na Assembleia Nacional Constituinte (ANC)³². As discussões sobre segurança pública foram limitadas, de forma que o tema não foi enfrentado em toda a dimensão necessária para a democratização deste campo. Jorge Zaverucha (2005) nota que uma parte da nova Constituição permaneceu praticamente idêntica à Constituição autoritária de 1967 e sua emenda de 1969, referindo-se às cláusulas relacionadas às forças armadas, às polícias militares estaduais, ao sistema judiciário militar e à segurança pública em geral.

O trabalho de elaboração do novo texto constitucional, iniciado em fevereiro de 1987, foi dividido em oito grandes Comissões e, a partir destas, em diversas Subcomissões. Estas Subcomissões Temáticas eram as primeiras responsáveis pela elaboração dos dispositivos constitucionais. O tema da segurança pública ficou sob a responsabilidade da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança (Subcomissão IVb), ligada à Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (IV).

A alocação do tema da segurança pública na referida comissão foi a primeira vitória das Forças Armadas no processo constituinte, pois a princípio este tema deveria caber à Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo (III), cujo relator tinha perfil progressista. Contudo, as Forças Armadas conseguiram concentrar os seus temas de interesse em uma única comissão, a Comissão IV, composta por parlamentares mais conservadores

³⁰ Tancredo Neves foi eleito Presidente da República em 15 de janeiro de 1985, mas adoeceu gravemente e faleceu no dia 21 de abril do mesmo ano. Seu vice, José Sarney, tomou posse na presidência.

³¹ Após uma intensa movimentação social desde 1983, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 5/1983, que estabelecia eleições presidenciais diretas, foi votada em 25 de abril de 1984 na Câmara dos Deputados, sendo, ao final, rejeitada por não alcançar o número mínimo de votos para a sua aprovação.

³² Zaverucha (2005, p. 58) aponta que, na verdade, os militares vetaram a formação de uma Assembleia Nacional Constituinte para a elaboração da nova Constituição. “Receosos de perderem o controle das futuras decisões, somente aceitaram um Congresso Constituinte, composto pelos membros eleitos para o existente congresso”.

(MIGUEL, 1999 apud FONTOURA et al., 2009). Esta concentração permitiu que as decisões tomadas sobre a segurança pública fossem direcionadas aos interesses militares.

Segundo Luiz Eduardo Soares (2016, p. IX):

Não foi aleatória a concentração dos militares na subcomissão dedicada ao debate sobre o tema, tampouco a superposição temática entre segurança e defesa nacional. Tratava-se de um esforço dos homens do regime para dar sobrevida à doutrina de segurança nacional, de triste memória. Além disso, os lobbies de oficiais das polícias militares e delegados das polícias civis pressionaram pela manutenção do status quo, instalado pela ditadura.

Aos militares das Forças Armadas interessava, principalmente, a garantia de sua missão institucional, a manutenção do serviço militar obrigatório, a preservação da jurisdição especial para crimes militares, o veto à criação de um Ministério da Defesa, a manutenção das polícias militares e sua subordinação ao Exército³³. O *lobby* que se armou, contudo, não era somente das Forças Armadas, mas também das próprias polícias militares e dos delegados de polícia civil, cada corporação atuando para preservar suas atribuições e garantias (FONTOURA et al., 2009).

A Subcomissão IVb – que tinha como relator Ricardo Fiúza (PFL-PE), um dos líderes do grupo conservador na ANC – organizou oito sessões públicas, contando com uma agenda desequilibrada de convidados: dos 28 integrantes das sessões, somente 3 apresentaram sugestões propondo mudanças nas relações entre civis e militares³⁴. Em que pese ter havido debates públicos, a orientação política dos debatedores fez da manutenção do poderio militar um resultado previsível (ZAVERRUCHA, 2005).

Ao contrário das Forças Armadas e das corporações policiais, contudo, os grupos com ideias progressistas e ligados à esquerda não tinham uma proposta homogênea para a área da segurança pública ou para a organização das polícias:

Alguns profissionais da área, defensores dos direitos humanos e juristas da área criminal defendiam a desmilitarização da polícia, mas esta não era proposta conciliadora e não foi objeto de grandes investimentos por parte das esquerdas. Não ocorreu o que era de se esperar, a participação de uma esquerda ativa para evitar as continuidades do regime militar e repensar as polícias, que haviam atuado tão fortemente durante o regime, e que deveriam ser remodeladas para atuarem em um Estado democrático (FONTOURA et al., 2009, p. 141)

³³ Para tanto, os militares nomearam 13 oficiais superiores para fazerem lobby por seus interesses perante os constituintes, incluindo o custeamento de viagens dos congressistas para visitarem instalações militares em todo o país (ZAVERRUCHA, 2005).

³⁴ Fontoura et al. (2009) apresentam um quadro contendo os nomes dos “Convidados das audiências públicas promovidas pela Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança” (p. 194) e outro contendo o “Perfil dos constituintes titulares da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança” (p. 193). Outros documentos desta Subcomissão também podem ser encontrados no *site* da Câmara dos Deputados: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-eleitoral-partidaria-e/subcomissao4b.

Por fim, a Subcomissão IVb acabou sendo dominada pelos atores que defendiam a manutenção do modelo de segurança firmado no período da ditadura. Entre as diversas continuidades do período militar, a Subcomissão rejeitou a criação de um Ministério da Defesa, rejeitou a abolição do Serviço Nacional de Informações (SNI), manteve as polícias militares como força auxiliar do Exército, e manteve as Forças Armadas com funções na ordem interna.

Conforme lembra Leonardo Barbosa (2015, p. 51), o processo de transição proposto pelos militares que estiveram à frente da ditadura não se tratava de uma ruptura, mas representava somente a continuidade ou a reacomodação de um projeto já constituído:

O processo de transição “lenta, segura e gradual” não vinha acompanhado de uma resposta, isto é, de um projeto de país. Pelo contrário. A narrativa oficial vislumbrava a nova Constituição como a “conclusão do ciclo revolucionário”, nas palavras do então presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Moreira Alves.

Embora tenha sido relevante o caráter participativo da Assembleia Nacional Constituinte – com a apresentação de mais de 1.000 emendas populares (WHITAKER et al., 1989) –, a longa transição pactuada, com muitas continuidades no campo da segurança pública, deixou marcas na nova ordem política instaurada com a Constituição de 1988. Para O’Donnell e Schmitter (1988), quanto mais longa e pactuada é a transição, mais apoio político o regime reserva para si, e mais difícil é recolher os seus resquícios autoritários.

Se, nesta transição, o destino buscado é a democracia, ainda restam muitos “enclaves autoritários”³⁵, nas palavras de Manuel Garretón (2006), impedindo que esta se consolide por completo. Segundo o autor, as democracias incompletas têm elementos e marcas do regime anterior, mas também herdam enclaves dos próprios processos de transição, de seus acordos e negociações, que, embora em alguns casos tenham viabilizado a transição e a instalação de um novo regime, se convertem em instituições que acusam claramente o déficit democrático.

Assim, se durante o período controlado pelos militares o autoritarismo foi utilizado como regra para conter qualquer tipo de oposição ou desvio do comportamento padrão, no período de abertura para transição também imperou o autoritarismo (de forma velada e negociada) quando o tema em discussão era a segurança pública.

³⁵ Manuel Antonio Garretón (2006), em análise sobre as heranças das ditaduras na América Latina, chama de “enclaves autoritários” os elementos de um regime autoritário que permanecem mesmo após a vigência de um regime democrático. Segundo o autor, estes enclaves autoritários impedem que o país se transforme em uma democracia política completa, se constituindo em problemas ou tarefas pendentes da transição, o que limita o seu caráter plenamente democrático.

1.4 A segurança pública na nova ordem constitucional

Ao fim dos debates, o texto constitucional aprovado pela Assembleia Nacional Constituinte deu início a um novo período institucional no país, trazendo subsídios para o desenvolvimento da democracia em diversas áreas de atuação estatal. A cidadania e a dignidade da pessoa humana foram incluídas entre os fundamentos da República Federativa que ali se refundava.

O campo da segurança pública, contudo, pelo modo com que o tema foi conduzido nos debates da ANC, sofreu mais continuidades do que rupturas com a nova Constituição. Em muitos aspectos, o novo texto constitucional referendou as medidas adotadas pelos militares durante o período de exceção, e, em outros, avalizou o que defendiam os *lobbies* promovidos pelas instituições durante a ANC, sem grandes preocupações com a funcionalidade do modelo que viria a ser empregado. O resultado foi um desenho institucional problemático.

Lúcia Lemos Dias de Moura (2010) observa que, em toda a história das constituições brasileiras, a compreensão de segurança pública associada à noção de direito³⁶ só veio aparecer na Constituição Federal de 1988. Antes, a representação formal sobre segurança pública estava associada muito mais à defesa do Estado do que à proteção da população. Contudo, ao mesmo tempo em que a Constituição concebe a segurança pública como um mecanismo de efetivação de direitos, também a apresenta como instrumento de manutenção da ordem, quando a coloca responsável pela garantia da ordem pública.

As funções de garantia da ordem pública e dos direitos da população, que aparentemente se complementam, tornam-se antagônicas quando não são definidas diretrizes claras para a execução destas ações, especialmente quando se tem uma compreensão de ordem pública balizada em conteúdos militares, entendida como contraposição ao distúrbio social ou perturbação da ordem social estabelecida (DIAS DE MOURA, 2014). Quando a necessidade de garantia de direitos não é colocada explicitamente, fica a cargo dos órgãos de segurança a opção pelo quê preservar e de que forma fazê-lo.

Em seguida, o texto constitucional elenca os órgãos responsáveis pela segurança pública e indica suas atribuições. Em síntese, cabe à União organizar e manter as polícias federal, rodoviária federal e ferroviária federal (não instituída até os dias atuais), e aos Estados estruturar as polícias civis e militares, e os corpos de bombeiros militares. Aos

³⁶ Vide o texto constitucional: “Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, **direito e responsabilidade de todos**, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]”. (BRASIL, 1988, grifou-se).

municípios é facultada a criação de guardas municipais para a proteção de seus bens e instalações. Ao fim e ao cabo, a execução em maior monta das políticas de segurança pública fica a cargo dos Estados, estando concentrada nas polícias estaduais (civis e militares) a maior parte da responsabilidade e da autoridade.

Este arranjo de competências trouxe consigo dificuldades para a organização e a manutenção dos órgãos de segurança pública:

Por um lado, estabeleceu competência estadual para a matéria, com poucos mecanismos de coordenação, na linha das propostas descentralizadoras. [...] Por outro, criou um formato relativamente fechado, já que definiu no texto constitucional um arranjo detalhado. Por isso, os Estados atualmente não podem modificar a arquitetura institucional para optar, por exemplo, por modelos de policiamento como o de ciclo único, adequados ao contexto local (GUERRA, 2016, p. 105).

Ora, se cabe aos Estados essencialmente a execução das políticas de segurança, que a eles fosse dada também a autonomia para organizar as instituições, seus formatos e funções, de acordo com as necessidades locais. Contudo, um rígido arranjo institucional fora previsto na Constituição, restando aos Estados muitas obrigações e nenhuma opção de reformulação estrutural³⁷.

A União possui uma participação muito pequena e apenas coadjuvante no campo da segurança pública. A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e os Departamentos de Polícia Federal (DPF) e de Polícia Rodoviária Federal (DPRF) integram hoje o Ministério Extraordinário da Segurança Pública³⁸, criado em fevereiro de 2018 pelo Presidente Michel Temer em meio a discursos encampados como respostas ao agravamento da violência no país³⁹, mas que, mesmo com as recentes mudanças, não conseguem se articular organicamente, havendo forte fragmentação em suas ações.

De acordo com Luiz Eduardo Soares (2012?), a SENASP possui competência para formular uma política nacional de segurança pública, mas não lhe é conferida autoridade para

³⁷ O debate sobre a competência para legislar em matéria de segurança pública, se caberia à União ou aos Estados, esteve presente nas reuniões da Subcomissão IVb. Alguns debatedores argumentaram que a descentralização seria o melhor caminho, de modo que consideraria a economia interna dos Estados e afastaria o fantasma da centralização promovida pelos governos militares. Contudo, a proposta não recebeu apoio das corporações policiais, que estavam mais preocupadas em inserir no texto constitucional as prerrogativas que lhes interessava, como a carreira de delegado bacharel em direito e a atribuição do policiamento ostensivo às polícias militares (GUERRA, 2016).

³⁸ O Ministério Extraordinário da Segurança Pública foi criado por meio da Medida Provisória nº 821, de 26 de fevereiro de 2018, que altera a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, a qual dispõe sobre organização básica da Presidência da República e dos Ministérios.

³⁹ Uma das medidas adotadas pela União foi a determinação da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, por meio do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018.

implementá-la. Seu maior poder de atuação advém da gestão do Fundo Nacional de Segurança Pública, podendo distribuir recursos aos Estados como ferramenta de indução de políticas de segurança, mas esta ferramenta não tem tido expressividade em razão dos valores destinados ao fundo pelo orçamento federal.

Algumas iniciativas de cunho federal com a tentativa de induzir políticas de segurança pública e ter um papel de maior protagonismo neste campo, como os Planos Nacionais de Segurança Pública e a regulamentação do Sistema Único de Segurança Pública, serão abordadas nos tópicos seguintes da presente pesquisa.

As polícias estaduais, maiores demandadas no campo da segurança pública, apresentam resultados que estão aquém das necessidades da população, e, mesmo que nelas atuem profissionais comprometidos, as potencialidades são impedidas pela irracionalidade do arranjo institucional e pelas disfunções das corporações.

A divisão da atividade policial em duas corporações, uma Civil e outra Militar, sendo a primeira encarregada pela investigação dos crimes e a segunda pelo policiamento ostensivo e preventivo, impacta diretamente na capacidade de atuação destes órgãos. Tal divisão impossibilita uma percepção global no planejamento das tarefas de segurança pública, que seja capaz de abranger desde a prevenção à investigação e tomada de medidas judiciais. Assim, as instituições duplicam esforços, atividades e recursos – como bancos de dados, sistemas de comunicações, etc. –, frequentemente disputam espaço e concorrem pela exibição de resultados. Além disso, as culturas organizacionais das duas corporações são distintas e as relações são marcadas pela desconfiança ou mesmo pela hostilidade. A criação de academias de formação integradas nos últimos anos tem ajudado a amenizar o problema, mas a verdadeira integração esbarra no texto constitucional (LEMGRUBER et al., 2003).

As polícias civis, responsáveis pelas as funções de polícia judiciária e apuração de infrações penais, segundo o texto constitucional, seguem com estruturas atomizadas e burocratizadas. Na maioria dos estados, a marca distintiva das polícias civis é a fragmentação, uma vez que falta articulação operacional entre as unidades locais e o núcleo central, além de serem escassas e precárias as redes para análise e processamento de dados básicos, dificultando a criação de padrões de investigação e distribuição de recursos e iniciativas baseadas em metas, prioridades e divisão de atribuições. O excesso de formalismo e burocracia presentes no inquérito policial também dificulta a agilidade das investigações e atrapalha a integração com outros atores necessários ao bom andamento de suas atividades, tais como os órgãos de perícia, as polícias militares, o Ministério Público, o Poder Judiciário e a própria sociedade (SOARES, [2012?]).

As polícias militares foram mantidas pelo Congresso constituinte com um formato equivalente àquele formulado durante a ditadura:

Art. 144. [...]

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (BRASIL, 1988).

Assim, além da exclusividade no policiamento ostensivo, sem poder de investigação, as polícias militares são subordinadas aos chefes do Poder Executivo estadual e estão vinculadas como forças auxiliares do Exército, podendo ser convocadas em ocasiões especiais. Ademais, com base nos Decretos sancionados pelos Generais Presidentes no período da ditadura, ainda em vigor, os comandantes-gerais das polícias militares devem reportar-se a dois senhores: “o Exército é responsável pelo ‘controle e a coordenação’ das polícias militares, enquanto as secretarias de Segurança dos estados têm autoridade sobre sua ‘orientação e planejamento’” (SOARES, [2012?])⁴⁰.

Julita Lemgruber et al. (2003) lembram ainda que há dentro das duas corporações um profundo fosso entre a base e a cúpula de cada instituição (oficiais e praças na polícia militar e delegados e delegadas e os demais cargos na polícia civil), o que dificulta a coesão interna e faz com que, na prática, existam duas corporações, com culturas distintas, dentro de cada uma, não havendo possibilidade de ascensão funcional dos níveis inferiores até o topo da hierarquia por meio de processos internos.

A Assembleia Nacional Constituinte também manteve no texto da Constituição a estrutura da Justiça Militar para o julgamento dos chamados crimes militares, incluindo aqueles cometidos por integrantes das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares. Esta medida havia sido criada pelo regime militar em 1969, através do Código de Processo Penal Militar (Decreto-Lei nº 1.002/69, de 21 de outubro de 1969), o qual determinou que crimes cometidos contra civis no exercício da função fossem julgados por tribunais especiais militares.

⁴⁰ “Indicá-los [os comandantes-gerais das polícias militares] é prerrogativa do Exército (art. 1 do Decreto-Lei 2.010, de 12 de janeiro de 1983, que modifica o art. 6 do Decreto-Lei 667/69), ao qual se subordinam, pela mediação da Inspeção-Geral das Polícias Militares (que passou a integrar o Estado-Maior do Exército em 1969), as segundas seções (as PM2), dedicadas ao serviço de inteligência, assim como as decisões sobre estruturas organizacionais, efetivos, ensino e instrução, entre outras. As PMs obrigam-se a obedecer regulamentos disciplinares inspirados no regimento vigente no Exército (art.18 do Decreto-Lei 667/69) e a seguir o regulamento de administração do Exército (art. 47 do Decreto 88.777/83), desde que este não colida com normas estaduais” (SOARES, [2012?]).

Mesmo após a promulgação da Constituição de 1988 esta regra foi mantida intacta, sendo modificada parcialmente apenas em 1996, com a Lei nº 9.299/96, que determinou a transferência do julgamento de crimes dolosos contra a vida cometidos por militares para a justiça comum. Porém, recentemente a Lei nº 13.491/2017 ampliou novamente a competência da Justiça Militar em âmbito federal, fazendo retornar para esta Corte o julgamento dos militares das Forças Armadas quando em atuação pelas chamadas “missões de garantia da lei e da ordem”, conhecidas pela sigla GLO – como as ocupações de áreas urbanas periféricas – e nestas ocasiões cometam crimes dolosos contra a vida.

O Ministério Público assumiu, a partir do novo texto constitucional, a importante função de controle externo das polícias. O órgão, que há muito vinha assumindo o papel de defensor dos direitos difusos da sociedade, conseguiu atrair para si esta atribuição, a despeito dos posicionamentos contrários das instituições policiais durante as discussões na constituinte. Contudo, a atribuição do controle externo das polícias afastou outras possibilidades levantadas à época, como a criação de ouvidorias de polícia e órgãos de controle da sociedade civil (GUERRA, 2016), sendo que as ouvidorias somente começaram a se estruturar posteriormente em alguns estados da Federação, contando com muitos entraves e dificuldades de atuação.

Segundo Maria Pia Guerra (2016, p. 111), ainda que a definição do controle externo das polícias pelo Ministério Público tenha sido uma conquista social, observa-se aí uma ausência fundamental: a sociedade civil. Ela não foi incluída neste debate, muito menos foi vista como agente no sistema de controle dos órgãos de segurança. O modelo criado optou exclusivamente pela tutela do Ministério Público.

A omissão se fez sentir nos anos seguintes. Pelos padrões contemporâneos de controle da administração pública, o sistema de controle é insuficiente se não estipular meios de controle realizado pela sociedade civil. A rede para ser eficiente deve combinar mecanismos internos e externos, estatais e não-estatais, formais e informais de fiscalização, de investigação, de acompanhamento das políticas e de punição. Ao deixar de prever mecanismos de participação social, a assembleia constituinte acabou por reproduzir o sistema de controle estatalizante do regime militar.

Os municípios são praticamente negligenciados no formato institucional estabelecido pela Constituição de 1988 para a segurança pública, de forma que não lhes é atribuída grande responsabilidade ou autoridade sobre a matéria. As guardas civis municipais, segundo o texto, servem apenas para cumprir a proteção dos bens, serviços e instalações municipais, funções subestimadas que contrastam com importância conferida aos municípios em matérias decisivas, como educação, saúde, assistência social e outras (SOARES, [2012?]). Na prática,

este cenário vem mudando aos poucos e os municípios têm assumido uma relevância no campo da segurança pública, tanto que a Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, especificou competências que vão além da proteção do patrimônio, passando a incluir a atuação preventiva e permanente para a proteção da população, a colaboração com os outros órgãos de segurança, a pacificação de conflitos, dentre outras ações. Contudo, a atuação municipal na segurança pública resta ainda incipiente.

Aliados a este desenho pouco dinâmico prescrito pela Constituição para o campo da segurança pública, Paulo Vieira de Moura (2014) aponta outros fatores que dificultam a construção de uma política de segurança pública no Brasil. O primeiro deles é a própria cultura política brasileira, marcada predominantemente por interesses eleitorais e individuais, que impossibilita a confluência de ações entre os diversos entes federativos para a execução de um plano em comum, tendo como exemplo a tentativa de implementação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que será abordada adiante. O autoritarismo e o patrimonialismo ainda engendrados na cultura política brasileira também influenciam para o tratamento amador e eleitoreiro conferido à matéria, fazendo com que interesses partidários e pessoais sejam colocados acima das decisões profissionais que o tema requer.

Outro fator que impossibilita o planejamento adequado para a segurança pública é a falta de vinculação de percentuais do orçamento da União e dos Estados para custear a segurança pública. É difícil compreender como uma área de tamanha importância para o Estado não disponha de uma previsão orçamentária mínima ou de rubricas próprias para o desenvolvimento de suas atividades (MOURA, 2014). Como exemplo desta dificuldade, o Fundo Nacional de Segurança Pública, instituído em 2001, foi criado sem nenhum tipo de vinculação orçamentária, diferentemente dos demais Fundos Nacionais, tendo o seu valor inclusive reduzido ao longo dos anos – com exceção do período do PRONASCI, em 2007 e 2008 – caindo de R\$ 187 milhões, em 2005, para R\$ 143 milhões, em 2015 (KOPITTKÉ, 2017).

E ainda, observa-se a ausência de articulação entre os órgãos e as políticas de segurança entre si, com as demais políticas públicas e mesmo com os órgãos da própria administração que as instituiu, seja em nível federal ou estadual. Muitas vezes, os entes administrativos gerais e de áreas que tangenciam a matéria (justiça, urbanização, serviço social, etc.) desconhecem os programas e ações do campo da segurança pública, não havendo uma comunicação eficiente entre os órgãos do poder público (MOURA, 2014). Este distanciamento somente reduz a qualidade da gestão em matéria de segurança pública, dificultando o bom atendimento que deveria ser prestado à população.

Mesmo com as mudanças positivas trazidas para o campo da segurança pública pela Constituição de 1988, como a proibição expressa da tortura e a previsão de controle externo das polícias pelo Ministério Público, a arquitetura constitucional destinada para a área dificulta qualquer tipo de gestão racional que se tente programar.

Ademais, a não implementação (ou implementação tardia) dos elementos necessários à realização de uma justiça de transição no Brasil⁴¹, como o não enfrentamento dos crimes cometidos durante o passado ditatorial, faz com que persista grave o quadro de violações de direitos humanos no Brasil, conforme aponta o relatório da Comissão Nacional da Verdade (CNV):

A CNV, ao examinar o cenário de graves violações de direitos humanos correspondente ao período por ela investigado, pôde constatar que ele persiste nos dias atuais. Embora não ocorra mais em um contexto de repressão política – como ocorreu na ditadura militar –, a prática de detenções ilegais e arbitrárias, tortura, execuções, desaparecimentos forçados e mesmo ocultação de cadáveres não é estranha à realidade brasileira contemporânea. Relativamente à atuação dos órgãos de segurança pública, multiplicam-se, por exemplo, as denúncias de tortura, o que levou à recente aprovação da Lei nº 12.847/2013, destinada justamente à implementação de medidas para prevenção e combate a esse tipo de crime. É entendimento da CNV que esse quadro resulta em grande parte do fato de que o cometimento de graves violações de direitos humanos verificado no passado não foi adequadamente denunciado, nem seus autores responsabilizados, criando-se as condições para sua perpetuação (BRASIL, 2014 p. 964).

As políticas de negociação e esquecimento dos crimes da ditadura aliadas a um arranjo constitucional problemático para a segurança pública, além de outros fatores econômicos e sociais, contribuem para o aumento vertiginoso nas taxas de criminalidade violenta que se vê acontecer nas últimas décadas, tanto de crimes cometidos por pessoas comuns, quanto por agentes do Estado.

Se durante a ditadura militar a sociedade civil esteve, em geral, em oposição às forças do Estado, após a abertura política os diversos grupos sociais passaram a se (re)organizar e ocupar os espaços públicos. Apesar das críticas no campo da segurança pública, a Constituição de 1988 teve um importante papel ao incluir a participação social como instrumento para a construção da cidadania e a defesa dos direitos humanos. No tópico seguinte, serão apontadas as políticas estatais adotadas em âmbito nacional no campo da segurança pública após a instauração formal de um regime político democrático, considerando

⁴¹ “Entre as dimensões da justiça de transição, quatro são as principais: i) a justiça propriamente dita; ii) as reparações morais, simbólicas e materiais; iii) a recuperação da memória e da verdade histórica; iv) a reforma das instituições violadoras dos direitos humanos. Há uma ampla concordância entre os autores de que estas são as dimensões principais de uma justiça de transição. As diferenças se dão na importância que cada autor atribui a esses aspectos, se os eixos estruturantes seriam as políticas de reparação e reconciliação ou o tema da Justiça e da reforma das instituições, sem os quais não haveria propriamente uma justiça de transição” (TOSI, 2016b, p. 3).

algumas experiências que procuraram aproximar a segurança pública da esfera da cidadania e dos direitos humanos.

1.5 O lugar da segurança pública na democracia

Em âmbito federal, os governos civis que sucederam à promulgação da Constituição de 1988 pouco se movimentaram em relação à problemática da violência e da insegurança que já se mostrava crescente à época no Brasil. Com as estruturas organizacionais intocadas pelo processo de transição, as autoridades se limitaram a dar continuidade às práticas tradicionais, introduzindo meros ajustes residuais ao novo contexto político, porém, recepcionando o legado da tradição autoritária (SOARES, 2007).

Somente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC)⁴² irão surgir movimentações, na esfera da União, capazes de atingir e conferir alguma importância ao campo da segurança pública nas ações estatais, incluída nas pautas de direitos humanos, em razão dos desdobramentos da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos ocorrida em Viena, em 1993.

Aliado a isto, o novo período democrático brasileiro já computava episódios de violações de direitos humanos e extrema violência com grande repercussão, como o massacre do Carandiru, em São Paulo (1992), e a chacina da Candelária, no Rio de Janeiro (1993). O início do governo de FHC também foi marcado por tragédias provocadas por operações policiais desastrosas.

Em outubro de 1994 e em maio de 1995, duas operações da Polícia Civil do Rio de Janeiro resultaram na morte de 26 pessoas, registradas nas investigações como “Autos de Resistência”, mas com evidências de execução, além do estupro de três jovens, nos casos conhecidos como chacinas de Nova Brasília⁴³. Em 9 de outubro de 1995, uma operação de reintegração de posse em uma área de fazenda, em Corumbiara, Rondônia, resultou na morte de 12 pessoas, sendo nove trabalhadores sem-terra, dois policiais militares e um homem desconhecido. Em 17 de abril de 1996, 19 trabalhadores rurais sem-terra que protestavam contra a demora nos processos de desapropriação de terras foram assassinados em uma

⁴² Fernando Henrique Cardoso exerceu o primeiro mandato entre 1995 e 1998, e o segundo entre 1999 e 2002.

⁴³ O Estado brasileiro foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em fevereiro de 2017, pela falta de investigação e punição dos responsáveis pelas mortes das 26 pessoas, além dos estupros nunca investigados, nas chacinas de Nova Brasília, no Rio de Janeiro. As medidas de reparação incluem um ato de reconhecimento dos crimes pelo Estado, a instalação de uma placa em memória das vítimas em Nova Brasília e o pagamento de indenizações às famílias das vítimas de homicídio e às vítimas de violência sexual. A íntegra da sentença está disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf>.

operação da Polícia Militar no município de Eldorado de Carajás, no Pará, sendo que vários foram executados com tiros à queima roupa e outros por meio de objetos cortantes, como foices e facões.

Influenciado pela movimentação internacional acerca dos temas de direitos humanos e pelas manifestações de entidades da sociedade civil em torno da questão da segurança, estas lideradas pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH)⁴⁴, o governo federal procurou se mobilizar diante das tragédias que se sucediam, pelo menos do ponto de vista de um posicionamento oficial.

Os espaços de participação social em matéria de direitos humanos começaram a ganhar força nesse período. A 1ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em abril de 1996, reuniu segmentos sociais diversos⁴⁵ e, mesmo não se tratando de instância deliberativa, serviu como espaço para críticas e sugestões, de forma que os representantes da sociedade civil ali presentes puderam colaborar com o conteúdo do que viria a ser o Programa Nacional de Direitos Humanos (PINHEIRO; MESQUITA NETO, 1997).

Após a 1ª Conferência, e ainda em meio ao trauma causado pelo massacre de Eldorado de Carajás, o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 1) foi lançado em 13 de maio de 1996, trazendo 228 propostas de ações governamentais para a proteção e promoção dos direitos humanos no Brasil.

Segundo Paulo Sérgio Pinheiro e Paulo Mesquita Neto (1997, p. 117), o Programa foi formulado a partir de ampla discussão pública, não sendo resultado de decisões tomadas em gabinetes fechados:

Na elaboração do Programa – entre outubro de 1995 e maio de 1996 – o governo federal recebeu contribuições de organizações não-governamentais (ONGs), de universidades e de centros de pesquisa, recolhidas pela Universidade de São Paulo por intermédio do Núcleo de Estudos da Violência. Realizou ainda seis seminários regionais para a discussão do pré-projeto do Programa – em São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belém, Porto Alegre e Natal – com a participação de 210 entidades. A proposta do Programa recebeu entusiástica acolhida por parte das organizações da sociedade civil, consagrando uma perspectiva autenticamente suprapartidária à sua discussão.

Já a 2ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, ocorrida em maio de 1997, que contou com a presença de mais de 400 participantes, serviu para que fosse feita uma avaliação

⁴⁴ O Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), fundado em 1982, é uma rede de articulação que reúne mais de 400 entidades, grupos e coletivos de luta pelos direitos humanos no Brasil.

⁴⁵ O Relatório da I Conferência Nacional de Direitos Humanos indica que promoveram a Conferência, “em parceria com a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, o Fórum das Comissões Legislativas de Direitos Humanos, a Comissão de Direitos Humanos da OAB Federal, o Movimento Nacional de Direitos Humanos, a CNBB, FANAJ, INESC, SERPAJ, e CIMI” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1996, p. 4).

dos primeiros momentos de implementação do Programa (PINHEIRO; MESQUITA NETO, 1997).

O PNDH 1 representou um passo importante para o campo da segurança pública, uma vez que nele se compreende o tema da segurança regido por princípios democráticos. Dentre as diversas diretrizes propostas pelo Programa, algumas medidas afetas à segurança pública foram implementadas com brevidade, como a aprovação da Lei nº 9.299/96, que transfere da Justiça Militar para a Justiça Comum a competência para julgar crimes dolosos contra a vida praticados por militares, a Lei nº 9.437/97 que institui o Sistema Nacional de Armas e torna crime o porte ilegal de armas de fogo⁴⁶, e a Lei nº 9.455/97 que define os crimes de tortura.

A estruturação administrativa para os temas dos direitos humanos e da segurança pública também ganharam destaque. Em 1997, foram criadas a Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH), na esfera da Presidência da República, e a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), no âmbito do Ministério da Justiça, objetivando uma atuação de forma articulada com os estados da Federação para a implantação de uma política coordenada no campo da segurança pública.

Logo após ser criada, a SENASP recebeu a atribuição de dirigir o Grupo de Trabalho de Avaliação do Sistema de Segurança Pública, designado pelo Presidente da República, tendo como objetivos realizar a “avaliação do sistema de Segurança Pública” e apresentar propostas “que pudessem ser implementadas imediatamente”. Em agosto de 1997, o grupo apresentou o documento “Medidas Mínimas de Reforma da Segurança Pública”, contendo 43 propostas para a reforma da política de segurança, sendo essa primeira expectativa criada pelo poder público de inclusão da temática da segurança pública na agenda governamental (DIAS, 2010, p. 159).

Destaque-se, ainda, que durante as atividades desse Grupo de Trabalho foi deflagrada uma grande crise nas instituições policiais, sendo que em 17 estados os policiais se declararam em greve, com movimento de rua, reivindicando contra a precariedade das condições de trabalho e desvalorização dos profissionais, os quais receberam apoio de alguns segmentos da sociedade civil que reconheceram como justas as suas reivindicações. Esse movimento, além de impulsionar a edição das “Medidas Mínimas”, mobilizou a Câmara dos Deputados a realizar audiências públicas pelo país, debatendo com outros órgãos de Estado e

⁴⁶ Esta Lei nº 9.437/97 foi revogada em 2003 e substituída pela Lei nº 10.826/03, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências.

com a sociedade civil os temas tocantes à segurança pública sob a perspectiva da democracia (DIAS, 2010).

1.5.1 Anos 2000: a segurança pública em pauta

No ano 2000, já no segundo mandato do governo FHC, outro episódio de repercussão nacional mostra as fragilidades das polícias brasileiras, pressionando o Estado a tomar medidas no campo da segurança pública. No dia 12 de julho, o sequestro ao ônibus da linha 174 ocorrido em uma área nobre do Rio de Janeiro foi televisionado ao vivo para todo o país, causando grande comoção entre a população. Depois de horas de negociação, um tiro impreciso da polícia atingiu uma das vítimas, que foi alvejada novamente pelo sequestrador, indo a óbito. O sequestrador foi morto por sufocamento dentro da viatura⁴⁷.

Uma semana depois, em 20 de junho de 2000, o governo federal lançou o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública. Apesar de seu “parto precoce, precipitado a fórceps”, como afirmou Soares (2007, p. 83), este Plano foi relevante por representar o primeiro movimento público de um governo federal em assumir uma parcela de responsabilidade pela questão da segurança desde a descentralização ocorrida nos anos oitenta. A importância maior deste documento, contudo, deve ser observada no plano simbólico e na consolidação de uma linguagem adequada para lidar com as questões da segurança pública, bem mais do que pelos resultados produzidos ou pelas políticas que tenha orientado (SENTO-SÉ et al., 2014).

O Plano menciona, já nos primeiros parágrafos, a proposta de integrar as políticas de segurança propriamente ditas às políticas sociais e outras ações comunitárias. A participação da sociedade civil também ganha relevo nas diretrizes do Plano:

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

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

Este primeiro Plano pontua temas importantes que trazem ao campo da segurança pública ações propositivas – e não apenas reativas, como se tinha por hábito – em acordo com

⁴⁷ Sandro Barbosa do Nascimento, de 21 anos, que sequestrou o ônibus 174, era um sobrevivente do massacre da Candelária, ocorrido em 1973.

as pautas de direitos humanos, como o incentivo a ações de prevenção à violência, a integração entre as diferentes políticas e os diferentes níveis de governo, a valorização da experiência local, a qualificação e a valorização dos profissionais de segurança pública, o apoio ao programa de proteção a testemunhas e à criação de ouvidorias de polícia. O incentivo ao engajamento da sociedade civil, dos poderes locais e especialmente dos municípios no “combate à violência” é recorrente no documento, discurso este que aproxima a segurança pública do desenho construído por outros campos de políticas públicas no Brasil.

Estamos convencidos de que, por meio do estreitamento da cooperação com estados, municípios, demais Poderes e sociedade civil organizada - de forma firme e permanente - muito poderá ser realizado no sentido de se assegurar um dos direitos fundamentais do cidadão: o direito à segurança (BRASIL, 2000, p. 5).

Luiz Eduardo Soares (2007), que tece duras críticas a este primeiro Plano, também concorda que boas ideias surgiram dele, entre as quais se destacava o reconhecimento da importância da prevenção da violência, tendo dele derivado o Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência (PIAPS), “cuja missão era promover a interação local e, portanto, o mútuo fortalecimento dos programas sociais implementados pelos governos federal, estadual e municipal, que, direta ou indiretamente, pudessem contribuir para a redução dos fatores, potencialmente, criminógenos” (SOARES, 2007, p. 84).

Implantado no início de 2001 inicialmente em quatro regiões metropolitanas brasileiras (São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e Recife), o PIAPS se colocou com a ambição de representar “a integração entre as ações do governo federal, Sistema de Justiça, governos estaduais e municipais e também – e aí está o grande diferencial – da sociedade civil, representada pela parceria de organizações não governamentais, setor privado e diversos atores sociais” (BRASIL, 2002, p. 7), objetivando promover o desenvolvimento de uma cultura de paz por meio de políticas voltadas ao atendimento de crianças e jovens nos meios onde estão inseridos.

Contudo, embora apresentasse boas proposições, o PIAPS encontrou diversos obstáculos à sua execução, especialmente por objetivar ultrapassar o domínio de uma única esfera de governo e se estender aos três níveis federativos. A própria estrutura do Estado brasileiro, caracterizada pela segmentação corporativa, torna muito difícil integrar programas, via coordenação, com o fim de gerar uma política intersetorial (SOARES, 2007).

Luiz Eduardo Soares aponta ainda a boa atuação da SENASP durante a gestão FHC na articulação de algumas medidas de integração entre as instituições e de racionalização da gestão no campo da segurança:

Importantes esforços foram feitos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) na direção certa: o estabelecimento de condições de cooperação entre as instituições da segurança pública; o apoio a iniciativas visando a qualificação policial; o investimento (ainda que tímido) na expansão das penas alternativas à privação da liberdade; o desenvolvimento de perspectivas mais racionais de gestão, nas polícias estaduais e nas secretarias de segurança, através da elaboração de planos de segurança pública, nos quais se definissem metas a alcançar (SOARES, 2007, p. 84-85).

Para conferir apoio financeiro às ações propostas no Plano Nacional, em 2001 Fernando Henrique Cardoso editou a Medida Provisória, posteriormente convertida em Lei, que instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), no âmbito da SENASP – Ministério da Justiça, “com o objetivo de apoiar projetos de responsabilidade dos Governos dos Estados e do Distrito Federal, na área de segurança pública, e dos Municípios, onde haja guardas municipais” (Art. 1º da Lei nº 10.201/01)⁴⁸. Contudo, na ausência de uma política nacional sistêmica, o Fundo acabou por reiterar velhos procedimentos e hábitos, como o repasse de recursos para a compra de armas e viaturas, ao invés de servir como ferramenta política para a indução das reformas estruturais tão necessárias à segurança pública (SOARES, 2007).

Já no último ano de mandato, em 2002 o governo FHC lançou o segundo Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 2), como forma de revisar as propostas do PNDH 1, de 1996, trazendo para o debate também os direitos econômicos, sociais e culturais e estabelecendo novas formas de acompanhamento e monitoramento das ações. No campo da segurança pública, as diretrizes contempladas no primeiro Programa foram reelaboradas e ampliadas, estando presentes o apoio à execução do Plano Nacional de Segurança Pública e à execução de programas e ações de prevenção à violência, a qualificação dos agentes de segurança pública, o apoio às instituições de controle da atividade policial, o incentivo a ações de polícia ou segurança comunitária, dentre outras medidas.

Desta forma, e apesar das críticas, o governo FHC se tornou um marco positivo em termos de reconhecimento da segurança pública sob uma perspectiva democrática e progressista, incluída nas pautas de direitos humanos. Mais do que a análise dos resultados

⁴⁸ Em 2003, a redação deste artigo foi modificada pela Lei nº 10.746/03, passando a constar como objetivo do FNSP “apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do plano de segurança pública do Governo Federal”.

alcançados neste período – que se mostraram tímidos frente à complexidade da questão da segurança –, a importância desse governo se observa pela elevação do status da segurança pública a um patamar político superior, enquanto matéria de política pública prioritária para o governo, sendo observada a sua importância para a sociedade, a gravidade dos problemas e o papel do poder público, especialmente da esfera federal, em assumir responsabilidades neste campo.

1.5.2 A chegada do Partido dos Trabalhadores ao Poder Executivo

Em 2002, enquanto Luiz Inácio Lula da Silva ainda era pré-candidato ao cargo de Presidente da República, o Instituto Cidadania, ao qual ele fazia parte, lançou um documento intitulado “Projeto Segurança Pública para o Brasil”. Este documento, elaborado por amplas bases e segmentos, foi utilizado na campanha eleitoral do candidato Lula como norte para o campo da segurança pública, e, logo que este tomou posse na presidência, em 2003, foi lançado como o novo Plano Nacional de Segurança Pública.

Este Plano, melhor estruturado e mais robusto que o primeiro, traz diretrizes detalhadas para a construção de uma política de segurança pública em âmbito nacional, abordando diversos temas e propostas divididas em 15 capítulos ao longo de quase 100 páginas. A necessidade de reformas estruturais substantivas no modo de fazer segurança pública é evidenciada no texto do novo Plano Nacional. O documento reforça a prioridade que deve ser conferida às políticas de prevenção à violência, enfatiza a necessidade de vinculação das ações de segurança com as demais políticas sociais e afirma a urgência de uma transformação profunda das polícias, seus valores, cultura e padrões de comportamento.

A participação da sociedade também é destacada no novo Plano, direcionando para a criação de um pacto com as comunidades locais, sem as quais não é possível a construção de políticas que abranjam a complexidade das questões relacionadas à segurança:

[...] ao invés da autossuficiência tecnocrática e da arrogância autoritária dos sábios que gestam pacotes nos gabinetes, aplicando modelos, é preciso que haja grande sensibilidade e seriedade por parte dos gestores, apoiada por estudos rigorosos de pesquisadores, e bastante humildade para que os diagnósticos, assim como as avaliações das políticas implantadas, jamais deixem de incluir a escuta respeitosa, ainda que ativa e democraticamente crítica, das interpretações formuladas pelas próprias comunidades que vivenciam os problemas.

Nesse sentido, **participação** não é uma palavra vazia, um *slogan* demagógico, uma retórica populista, nem uma fórmula mágica. É condição efetiva da elaboração competente e do monitoramento racional de toda

política pública de segurança que se pretenda consistente e conseqüente (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p. 17-18).

Segundo Lúcia Lemos Dias (2010), a nova política expressa no Plano lançado por Lula consegue redirecionar a definição do sujeito de direito da segurança pública para a população, antes direcionada somente para a proteção do próprio Estado, incluindo entre os sujeitos de direitos as pessoas que historicamente estiveram deles privados, quando atesta que a juventude negra compõe a maior parcela das vítimas de homicídio e quando enfatiza a necessidade de proteção dos direitos de mulheres, idosos, homossexuais, crianças e adolescentes, estando presente no texto a preocupação com exigências sociais específicas.

Para alcançar os objetivos desenhados no Plano, o principal caminho era reformar as instituições de segurança pública e implantar o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), política que viabilizaria uma atuação articulada entre os diferentes níveis e esferas de governos para o estabelecimento de um pacto nacional pela democratização da segurança. Para tanto, seria necessária a adesão dos governos estaduais às diretrizes do Plano Nacional para a implementação das medidas propostas, o que se buscou fazer por meio de um “Protocolo de Intenções” formulado pela SENASP.

Os governadores dos Estados, por sua vez, teriam que apresentar um Plano Estadual de Segurança Pública, baseando-se em princípios, metas e diretrizes consoantes com as orientações do SUSP, cabendo-lhes a instalação de Gabinetes de Gestão Integrada da Segurança Pública (GGI), que serviriam como braços operacionais do SUSP nos estados. Em contrapartida, os governos estaduais se credenciavam à obtenção de recursos por meio do Fundo Nacional de Segurança Pública, que teve a redação de sua Lei adaptada para este fim.

Assim, o novo Plano Nacional de Segurança Pública apresentava duas propostas fundamentais para o acordo a ser celebrado entre os entes federativos, visando a materialização de suas diretrizes: a primeira seria a institucionalização do SUSP, enquanto definição legal das regras de funcionamento dos tópicos referidos no Plano, implicando no trabalho articulado entre os órgãos de segurança pública, com transparência, controle externo, avaliação e monitoramento; a segunda seria a retirada das atribuições estritas das polícias do texto constitucional, o que significaria a transferência de poderes aos Estados para que pudessem definir o modelo de polícia que desejam, precisam e/ou podem ter (SOARES, 2007).

Entretanto, a profundidade das reformas pretendidas com o Plano e com o SUSP não chegou ao seu ponto final de estruturação, uma vez que tais medidas não dependiam apenas das ações do governo federal, mas também dos governos dos Estados. Desta forma, o SUSP

foi convertido em um instrumento importante para a implementação de uma nova política no campo da segurança pública, mas restou sem regulamentação, sem ter sido formalizado por meio de uma norma legal⁴⁹ (DIAS, 2010).

Ainda assim, as diretrizes do SUSP foram utilizadas como o foco principal de atuação da SENASP durante o primeiro mandato do governo Lula. Em 2007 a SENASP lançou o documento “Relatório de Atividades – Implantação do Sistema Único de Segurança Pública” (BRASIL, 2007), em que são abordadas todas as medidas adotadas pela Secretaria com base na proposta do SUSP, no período de 2003 a 2006. Segundo o Relatório, todas as ações da SENASP durante esses quatro anos estiveram incluídas nos eixos estratégicos definidos no Plano, quais sejam: gestão do conhecimento; reorganização institucional; formação e valorização profissional; prevenção; estruturação da perícia; controle externo e participação social; e programas de redução da violência.

Entre os diversos eixos, ressalta-se a importância da criação pela SENASP de um Sistema Integrado de Formação e Valorização Profissional, no qual se destaca a elaboração e a implementação de uma Matriz Curricular Nacional para os profissionais da área. De acordo com o Relatório da SENASP:

A Matriz Curricular Nacional constitui um referencial nacional para a formação dos operadores de Segurança Pública calcado nos princípios de direitos humanos e cidadania, integração, interdisciplinaridade, continuidade e qualidade que visa padronizar as atividades formativas em Segurança Pública com foco na formação humanística e técnica em todas as Unidades da Federação (BRASIL, 2007, p. 51).

Enquanto resultado, as 27 unidades da Federação passaram a utilizar a Matriz Curricular Nacional como referência, o que se dá de forma diferenciada entre instituições em razão dos diferentes processos de educação em segurança pública que nelas ocorrem. Os currículos dos cursos de segurança pública contemplam os Direitos Humanos sem maiores resistências, contudo, isto não garante que o tema seja trabalhado de forma transversal (BRASIL, 2007).

Em 2005, ainda no eixo sobre formação profissional, foi lançada a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP), composta por Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e privadas, devidamente credenciadas na SENASP, para a realização

⁴⁹ Em 2007 o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei que institui o SUSP, que esteve em tramitação por mais de 10 anos nas duas casas do Congresso. Somente em 2018, após a criação do Ministério Extraordinário da Segurança Pública e a decretação de intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, foi promulgada a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

de cursos de especialização em Segurança Pública, objetivando difundir entre os profissionais e suas instituições a capacidade crítica necessária à construção de um novo modo de fazer segurança pública, comprometido com a cidadania e com os direitos humanos. Em 2007, 22 IES, de todas as regiões do país, estavam ofertando os cursos de especialização, contando com a participação de 1.600 operadores de segurança pública (BRASIL, 2007).

O segundo mandato do governo Lula foi marcado, no campo da segurança pública, pela implantação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). Instituído em 20 de agosto de 2007 pelo governo federal⁵⁰, o Programa se propôs a intervir nas causas da violência, e não apenas em suas consequências, tendo como foco a população jovem, as condições sociais e territoriais de maior exposição à violência, se voltando também para a repressão ao crime organizado. As ações e os projetos previstos visavam a integração de esforços entre a União, os Estados e os Municípios, além da própria comunidade.

O PRONASCI se diferencia estratégica e politicamente dos Planos anteriores por ter passado por discussão no Congresso Nacional e alcançado regulamentação por lei, de forma que suas diretrizes buscam alcançar o status de política de Estado, e não apenas de estratégia de governo. Sob o prisma dos princípios norteadores do PRONASCI, observa-se que ele reitera as principais questões elencadas no Plano Nacional de 2003, os quais também estão de acordo com muitas das diretrizes expressas no Plano lançado por FHC em 2000. Este fato demonstra, pelo menos do ponto de vista do discurso político, uma continuidade entre os esforços sucessivos no campo da segurança pública, apesar das diferentes linhas ideológicas defendidas pelos Presidentes.

Assim, o PRONASCI enfatiza, por suas diretrizes e focos⁵¹, a promoção dos direitos humanos e a construção de uma cultura de paz, conjugadas a ações de eficiência policial, por meio da modernização das instituições de segurança e do enfrentamento ao crime organizado e da corrupção policial. No mesmo sentido, Luiz Eduardo Soares (2007, p. 92) aponta que não estão em lados opostos direitos humanos e eficiência policial, havendo necessidade de sua aplicação em conjunto, tampouco se contradizem ações de prevenção e de repressão qualificada, ao contrário, ambas as atividades são legítimas, a depender do contexto.

Polícia cumpre papel histórico fundamental na construção da democracia, cabendo-lhe proteger direitos e liberdades. Nesse sentido, empregar a força comedida, proporcional ao risco representado pela resistência alheia à autoridade policial, impedindo a agressão ou qualquer ato lesivo a terceiros,

⁵⁰ O PRONASCI foi instituído pela Medida Provisória nº 384, de 20 de agosto de 2007, convertida na Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007.

⁵¹ Artigos 3º e 4º da Lei nº 11.530/2007, de 24 de outubro de 2007.

não significa reprimir a liberdade de quem perpetra a violência, mas preservar direitos e liberdades das vítimas potenciais.

São também pontos chave tratados pelo Programa o fortalecimento das redes sociais e comunitárias, bem como dos conselhos tutelares, a valorização dos profissionais de segurança pública e do sistema penitenciário, o apoio ao desarmamento, o combate aos preconceitos, o enfrentamento à violência contra a mulher, a participação de grupos sociais expostos à violência, como moradores e moradoras de rua e egressos do sistema prisional.

O PRONASCI, contudo, não esteve blindado a críticas. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (2014) aponta que, embora tenham ocorrido avanços na concepção do Programa, incluindo a vinculação de recursos para sua implementação, os resultados alcançados foram bastante fragmentados e dispersos, identificando-se problemas relacionados ao espaço reduzido para o questionamento das soluções apresentadas pelo governo federal, restando aos outros entes federativos a pura e simples adesão, a ausência de mecanismos adequados de monitoramento dos projetos, além do abandono do projeto de reforma estrutural do campo da segurança pública.

Durante os dois mandatos do governo Lula, a taxa de homicídios por 100 mil habitantes no país foi reduzida, caindo de 29,14 em 2003 para 27,80 em 2010. Contudo, há uma diferença considerável quando são comparadas as regiões do Brasil, quando se observa que a redução da taxa de homicídios somente ocorreu na região Sudeste. Nas demais regiões, os dados indicam que os homicídios aumentaram no referido período, especialmente nas regiões Norte e Nordeste (IPEA; FBSP, 2018).

O presidente Lula, no seu penúltimo ano de governo, lançou o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3), melhor elaborado que os dois primeiros e de grande relevância para as lutas sociais que se coadunava com os temas de direitos humanos, inclusive no campo da segurança pública.

1.5.3 O governo Dilma Rousseff e as consequências do impeachment

Ainda são escassos os trabalhos de análise sobre o período que compreende o governo de Dilma Rousseff e o governo de Michel Temer em relação à condução das políticas de segurança pública pela esfera federal. Apesar disso, as pesquisas existentes são capazes de oferecer um panorama sobre esse contexto.

Com a eleição da presidente Dilma Rousseff (PT) em 2010, a atuação do governo federal na segurança pública passou a sofrer mudanças gradativas. Inicialmente, houve a

continuidade de algumas ações adotadas desde o primeiro governo Lula, com a manutenção e renovação de convênios para projetos de prevenção da violência, reaparelhamento das polícias, pesquisas e capacitação das forças de segurança (SÁ E SILVA, 2017).

Uma medida de inovação do novo governo foi a aprovação da lei que instituiu o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, o SINESP⁵², com o intuito de reunir e tratar dados sobre segurança pública e o sistema penitenciário para auxiliar na formulação de políticas, determinando que a alimentação do sistema pelos Estados seria requisito essencial para a liberação de verbas provenientes de fundos federais.

O governo federal conferiu atenção, nesse período, à luta dos familiares de presos políticos e pessoas desaparecidas no período da ditadura militar, sancionando duas leis importantes para a discussão sobre memória e verdade no país: a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto na Constituição; e a lei que cria a Comissão Nacional da Verdade (Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011), com a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas entre 1946 a 1988, visando efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional.

Outro fato importante nesse período foi a instituição do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, por meio da Lei nº 12.847, de 2 de agosto de 2013. Esse Sistema foi instituído enquanto exigência após a ratificação pelo Brasil, em 2007, do Protocolo Facultativo à Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes da Organização das Nações Unidas (ONU). Além do Comitê Nacional, a Lei criou também o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, integrado por peritos independentes com atuação e experiência na área, responsáveis por realizar visitas periódicas e regulares a pessoas privadas de liberdade em todas as unidades da Federação para verificar as condições a que se encontram submetidas, podendo fazer recomendações às autoridades visando garantir os direitos dessas pessoas.

No segundo ano de mandato, o governo Dilma lançou seu o Plano Nacional de Segurança Pública, que foi bem menos divulgado que aqueles lançados nos governos anteriores. Este Plano esteve estruturado em sete eixos: 1. Plano estratégico de fronteiras; 2. Programa Crack, é possível vencer; 3. Combate às organizações criminosas; 4. Programa nacional de apoio ao sistema prisional; 5. Plano de segurança para grandes eventos; 6. Sinesp

⁵² O SINESP foi instituído pela Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012.

– Sistema Nacional de Informação em Segurança Pública; e 7. Programa de Enfrentamento à Violência. Este último eixo, que recebeu o nome de “Brasil mais seguro”, recebeu mais autonomia e contou com um “programa de prevenção e redução de acidentes de trânsito” e também um “programa de redução da criminalidade violenta” (SÁ E SILVA, 2014; 2017).

De acordo com Sá e Silva (2017), esse novo Plano sugeria algumas novidades. Uma delas dizia respeito à mudança da agenda federal para a segurança pública, agora com mais preocupação para o crime organizado, uso de drogas, sistema prisional e segurança dos grandes eventos do que com a violência urbana, como casos de roubo e homicídio. A relação entre os entes federados também ganhou contornos diferentes, especialmente pelo destaque às competências executivas da União e dos Estados na segurança pública, com menos ênfase à atuação dos Municípios.

Entretanto, o Plano se baseava na concepção de que o governo federal devia desempenhar somente o papel de apoio aos governos estaduais na produção e gestão das ações de segurança pública, sem a interferência direta em programas de prevenção ou projetos sociais, como previa o PRONASCI (SÁ E SILVA, 2017). Os avanços conceituais e orçamentários originados com o PRONASCI, inclusive, foram desfeitos e a agenda desse programa deixou de ser pauta prioritária da segurança pública, sendo reduzidas, ou mesmo extintas, as verbas para várias de suas ações durante os primeiros anos do governo Dilma. (INESC, 2012; KOPITTKKE, 2017).

Na análise de Sá e Silva (2017, p. 24, grifos do autor): “Aos poucos, em suma, a Segurança Pública voltava a ganhar conotação de matéria precipuamente *estadual e policial*. A entrada da União assumia a condição de *subsidiária*, dando-se, ademais, em hipóteses *arbitrariamente selecionadas* e a mediante ações *pontuais e fragmentadas*”.

Em 2014, o governo federal lançou o Programa Brasil Integrado, com o propósito de combater a violência e o crime organizado a partir da experiência das ações executadas durante a Copa do Mundo no campo da segurança. De acordo com Regina Miki (2004), Secretária Nacional de Segurança Pública na época, o Programa teria foco no enfrentamento às organizações criminosas, com ações interligadas ao Plano Estratégico de Fronteiras, controlando os locais que funcionem como rota de fuga e transporte de ilícitos.

Esse reposicionamento das ações do governo federal na segurança pública foi percebido e criticado pelos especialistas e também pelos opositores políticos. Com a reeleição da presidente Dilma em 2014, a Secretaria Nacional de Segurança Pública e o Ministério da Justiça demonstraram interesse em iniciar um novo ciclo de reformulação da política nacional

de segurança, recuperando a preocupação com a violência urbana e promovendo o uso da intersectorialidade no enfrentamento a essas questões (SÁ E SILVA, 2017).

Foi determinada a formulação de um Pacto Nacional de Prevenção e Redução de Homicídios, com a centralidade de ações mais abrangentes e de cunho preventivo. Por diversas razões, especialmente por resistência da SENASP, as aspirações de implantação desse Pacto foram frustradas. Em seguida, o país entrou em uma profunda crise política que culminou com a deposição da presidente eleita e a instalação de um golpe de Estado⁵³, não de cunho militarista como o de 1964, mas de cunho parlamentar e jurídico, que vem agravando a crise social no país e dando força a medidas autoritárias.

Giuseppe Tosi (2017, p. 17-18) analisa a ruptura democrática causada pelo golpe de 2016:

Aparentemente o Brasil estava vivendo um período de relativa estabilidade democrática, desde o impeachment de Collor, que suscitava a esperança de uma consolidação e um fortalecimento da democracia de tal forma que fossem definitivamente superadas as rupturas institucionais que caracterizaram a história política brasileira. No entanto, esta calma foi só momentânea e aparente, porque com a eleição da presidente Dilma para o seu segundo mandato, começou um processo de desgaste político que levou ao golpe institucional de 2016, provocou uma ruptura da estabilidade democrática e jogou o país numa situação de crise, política e social, agravada pela crise econômica e pelo aumento assustador da violência. O impeachment foi um verdadeiro golpe, de qualquer ponto de vista que se olhe, uma grave ruptura institucional que conduziu à deposição de uma presidenta sem crime de responsabilidade, e à posse de um governo ilegítimo, com ministros que, em sua maioria, haviam perdido as eleições, para realizar um programa que nunca foi submetido às urnas e realizar reformas radicais, inclusive constitucionais, sem ter nenhuma legitimidade para tanto.

Com a posse de Michel Temer na presidência, as medidas federais para a segurança pública passaram por uma brusca reorientação, sendo enterradas as aspirações de atuação do governo federal sobre o complexo problema da violência letal no país. Os discursos de recrudescimento punitivo, como a redução da maioria penal e o aumento de penas, foram acentuados no Congresso Nacional, e a defesa da cidadania e dos direitos humanos foi enfraquecida.

No início de 2017, em meio a episódios de rebeliões violentas em presídios da região Norte, o governo federal lançou um Plano Nacional de Segurança, com três objetivos principais: a redução de homicídios e de violência contra a mulher; o combate ao tráfico de

⁵³ O livro “Por que gritamos Golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil”, organizado por Ivana Jinkings, Kim Dória e Murilo Cleto (2016), reúne diversos estudiosos que apontam o sentido da definição de golpe para o processo ao qual foi submetido a presidente Dilma Rousseff.

drogas e armas; e a “modernização” do sistema penitenciário. Contudo, um ano após a anúncio deste Plano, os resultados eram pouco visíveis. Segundo um levantamento feito em 2018 pelo jornal O Estado de São Paulo,

De seis metas não cumpridas, três sequer saíram do papel ou foram abandonadas, e três começaram a ser executadas, mas estão longe do que foi proposto originalmente. Sobre outras três, não há dados oficiais que permitam o acompanhamento do cumprimento. Em pelo menos uma – a redução na superlotação –, a meta é considerada improvável de ter sido atingida, já que apenas 4% da verba liberada aos Estados pelo Fundo Penitenciário foi gasta (CARVALHO, 2018).

Em fevereiro de 2018, o governo decretou, e o Congresso aprovou posteriormente, a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro⁵⁴, válida até 31 de dezembro do mesmo ano, sendo nomeado interventor o General de Exército Walter Souza Braga Netto, o qual tem poder para exercer o controle operacional de todos os órgãos estaduais de segurança pública no referido estado, retirando o poder de comando do governo estadual sobre essa área. A medida, que vem sofrendo duras críticas desde a sua decretação, foi tomada sem que houvesse um planejamento sobre a atuação do comando federal no estado.

Dias depois, Temer anunciou a criação do Ministério Extraordinário da Segurança Pública⁵⁵, sendo alocado na nova pasta o Departamento de Polícia Federal, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal, o Departamento Penitenciário Nacional, o Conselho Nacional de Segurança Pública, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e a Secretaria Nacional de Segurança Pública, órgão responsável pela Força Nacional de Segurança Pública, que antes pertenciam ao Ministério da Justiça.

Em março de 2018, Temer anunciou um novo plano para a área da segurança, o que chamou de “Programa Nacional de Segurança Pública”, prometendo disponibilizar cerca de 42 bilhões de reais para Estados e Municípios brasileiros investirem em ações na área nos próximos cinco anos. Durante o anúncio do plano, segundo matéria do jornal O Estado de S. Paulo, o presidente afirmou que o objetivo do Ministério Extraordinário da Segurança Pública é cuidar “especificamente e robustamente” de crimes de natureza federal (GADELHA et al., 2018).

O grave aumento da violência nos últimos anos e os debates gerados em torno das medidas tomadas pelo governo federal serviram para os congressistas retomarem a proposta de criação do SUSP, enviado ao Congresso ainda durante o governo Lula. Finalmente, após

⁵⁴ A medida foi consumada por meio do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018.

⁵⁵ O Ministério Extraordinário da Segurança Pública foi criado pela Medida Provisória nº 821, de 26 de fevereiro de 2018, convertida na Lei nº 13.690, de 10 de julho de 2018.

mais de dez anos de tramitação, foi promulgada a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

A Lei traz disposições detalhadas sobre os princípios, diretrizes e objetivos da política nacional de segurança pública, bem como descreve a composição e o funcionamento do SUSP, em que é prevista a atuação dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social dos três entes federados. Em meio a uma grave crise política e de descrédito nas instituições, embora não realize mudanças estruturais, essa medida é vista como um fio de esperança para o campo da segurança pública no Brasil, restando monitorar de perto a efetivação das ações prometidas por ela.

CAPÍTULO 2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL, DEMOCRACIA E SEGURANÇA PÚBLICA APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

2.1 Sociedade civil, participação e democracia

A participação social no planejamento e no desenvolvimento de políticas públicas tomou forma no Brasil a partir da promulgação da Constituição de 1988, abrindo espaço para ações que reivindicassem maior intervenção e controle da coisa pública por atores sociais nas mais diversas áreas. Pelo menos trinta artigos na Constituição expressam diretrizes que incentivam a criação de experiências de gestão pública participativa, tanto em relação a princípios gerais, como a defesa da cidadania, da soberania popular, dos deveres sociais em questões coletivas e da própria participação social como forma de gestão pública, quanto na institucionalização de mecanismos participativos em áreas específicas, como a seguridade social, a saúde, a assistência social e a educação⁵⁶ (IPEA, 2013).

Desde então, diversos canais participativos foram criados com o objetivo de institucionalizar as formas de engajamento da sociedade civil no planejamento, gestão e controle das atividades estatais, a exemplo das leis por iniciativa popular, da organização de audiências públicas, do orçamento participativo, dos planos diretores municipais, dos fóruns e das conferências, e dos conselhos e colegiados gestores de políticas públicas.

De acordo com Lígia Lüchmann (2008), no Brasil e nos demais países América Latina, o conceito de sociedade civil é o que melhor tem expressado a potencialidade democrática das novas formas de associação e das identidades coletivas, de forma que diversos estudos têm enfatizado a sua importância tanto no processo de lutas durante as transições, visando o fim de regimes autoritários, quanto na formação de novas práticas sociais pautadas na solidariedade, na igualdade, na luta por direitos e na construção de novos mecanismos de gestão pública de caráter democrático⁵⁷.

O conceito de sociedade civil surgiu nas primeiras décadas do século XIX, em países da Europa e nos Estados Unidos, com uma dimensão dualista que buscava expressar mudanças trazidas pela modernidade ocidental, entre elas, a diferenciação entre as esferas econômica e familiar, com a abolição da escravidão, e a distinção entre Estado e sociedade ocasionada pela especialização sistêmica do Estado moderno. Esse conceito, contudo, se

⁵⁶ As referências na Constituição de 1988 à participação nas áreas citadas podem ser conferidas nos artigos 194, 198, 203 e 206.

⁵⁷ Sobre aspectos específicos do tema “sociedade civil”, ver Dagnino (1994), Telles (1994), Avritzer (1996), Costa (1997) e Gohn (2004).

aplicava de forma restrita aos países do Atlântico Norte. No Brasil, até o início do século XX, a grande propriedade rural era o local de exercício da dominação econômica e política por excelência, não havendo nítida separação entre o público e o privado. Desta forma, “nenhum processo de diferenciação social que conduzisse a uma ideia de separação entre grandes interesses privados e o Estado poderia ter surgido nesta situação” (AVRITZER, 2012, p. 384).

Esse conceito ressurgiu na cena política no final do século XX, quando apareceu para explicar os processos sociais que estavam acontecendo nos países do leste europeu e nas sociedades latino-americanas, se diferenciando da ideia anterior por trazer um significado tripartite, em que a sociedade civil se diferencia tanto do Estado quanto do mercado. Esse significado recebe diferentes formulações na literatura, mas o ponto comum entre elas é que

a sociedade civil adquiriu o significado de um conceito cujo ressurgimento foi além dos modelos dualistas do século XIX, de diferenciação do Estado e da sociedade, tanto devido à sua independência da economia de mercado, quanto ao reconhecimento de que o problema da solidariedade social não pode encontrar uma solução satisfatória na esfera privada (AVRITZER, 2012, p. 385).

Nesse ponto, a definição de sociedade civil proposta por Jürgen Habermas condensa a compreensão do termo utilizada nesta pesquisa, aplicando-se aos atores que compõem os espaços das instituições participativas, especialmente dos conselhos de políticas públicas:

A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas (HABERMAS, 1997, p. 99).

No Brasil, durante o processo de lutas contra o regime autoritário e a abertura para a democratização, a sociedade civil foi entendida como um conceito capaz de diferenciar os novos atores sociais emergentes tanto do Estado autoritário quanto do mercado associado a esse Estado. A ideia de autonomia foi teorizada como uma forte característica da sociedade civil, englobando todos os tipos de movimentos sociais e até mesmo o sindicalismo. Contudo, esse movimento pela autonomia social não sobreviveu à democracia com a mesma concepção. À medida que se aprofundava a experiência democrática, aumentava a interdependência entre a sociedade civil e o Estado, de forma que os atores da sociedade civil superaram uma fase de demarcação de espaço, apartada do Estado, e começaram a interagir em conselhos de políticas e em projetos específicos que envolvem a execução de políticas públicas (AVRITZER, 2012).

Apesar das promessas e expectativas que a participação social sugere nos campos institucionais, Lígia Lüchmann (2008) indica a necessidade de se lançar um olhar cauteloso sobre este tema. A autora aponta que a participação da sociedade civil nestes espaços não garante, por si só, a reversão de uma lógica de poder em direção ao aprofundamento da democracia. Esta participação precisa ser qualificada, assim como precisam ser apurados e reformulados os elementos constitutivos dos mecanismos de decisão. Lembra ainda que os fatores impeditivos de processos participativos são complexos e dizem respeito a uma sociedade estruturalmente baseada no clientelismo, no autoritarismo e nas desigualdades sociais.

A ampliação das formas participativas no Brasil, seja em números ou na diversidade das instituições participativas, vem permitindo novas maneiras de intermediação entre o Estado e a sociedade, a partir do argumento de que os outros mecanismos que comumente operam a interação entre essas esferas – a saber, o Poder Legislativo e os partidos políticos – não atuam satisfatoriamente. O Poder Legislativo, que poderia ser via potencial para que a população e as lideranças comunitárias pressionassem o governo sobre as suas demandas, segue institucionalmente fragilizado e, sobretudo em nível local, subordinado ao Poder Executivo, não se colocando como ator de mudanças políticas. Os partidos políticos, que deveriam servir como um canal para que lideranças comunitárias e pessoas comuns levassem suas pretensões às elites políticas, integram, no Brasil, um sistema fragmentado⁵⁸, com baixa identificação partidária entre o eleitorado, oferecendo poucas oportunidades à população para o exercício de pressões políticas por esta via (WAMPLER, 2011).

Assim, com um Legislativo fraco e fragmentado e com um sistema partidário desacreditado, as instituições participativas ocupam um papel crucial na canalização de demandas vindas de comunidades organizadas, e as lideranças da sociedade civil desempenham uma importante função, ligando a população às autoridades governamentais, assim como a programas, serviços e recursos controlados pelo Estado (WAMPLER, 2011). Esse investimento na esfera institucional se funda na percepção de que as instituições formais básicas da democracia não têm se mostrado capazes de responder adequadamente aos problemas da exclusão e das desigualdades sociais, as quais vêm se acentuando e requerendo a ativação da cidadania, no sentido de romper com a premissa de política atrelada a uma ideia

⁵⁸ Atualmente, no Brasil, existem 35 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral. Consulta disponível no site: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 01 ago. 2018.

exclusiva de aparatos partidários com resquícios oligárquicos e de políticos profissionais com vocação pública duvidosa (LÜCHMANN, 2008).

Outro conceito importante a ser abordado é o de participação, sendo crucial observar que as suas diferentes concepções estão estreitamente ligadas aos diferentes modelos de democracia. Se, de modo geral, a democracia significa o governo do povo, em oposição à monarquia e à aristocracia, o sentido de povo e o seu modo de participação são variações importantes a serem consideradas. Lüchmann (2006) apresenta os principais tipos de participação que caracterizam os diferentes modelos de democracia contemporâneos: o modelo da democracia direta e o modelo da democracia representativa. Segundo a autora, esses dois modelos parecem reunir algumas características que conformam paradigmas gerais da teoria democrática, apesar das diferenças internas.

O primeiro modelo, a democracia direta inspirada no modelo ateniense, diz respeito ao processo de discussão e deliberação política com base nos princípios da igualdade, liberdade e cidadania plena, tendo como característica a participação direta dos cidadãos nos assuntos do Estado. Esse modelo pressupõe o resgate da soberania popular enquanto princípio central do autogoverno, voltado para a formação da vontade geral e do bem comum. Nele, a concepção de participação política é radicalizada à medida que o exercício do poder político é estendido a todas as pessoas consideradas aptas para definir os rumos da coletividade. As críticas direcionadas a esse modelo estão, principalmente, na desconfiança em relação às ideias de vontade geral e bem comum, ou qualquer concepção que torne homogênea a ideia de povo, desconsiderando a pluralidade e heterogeneidade de identidades, interesses, necessidades e valores sociais, bem como não atentando para a possibilidade de criação da vontade geral por mecanismos de manipulação e controle, como a propaganda política (LÜCHMANN, 2006).

No modelo da democracia representativa, por sua vez, a noção de participação está atrelada à transferência do processo decisório para os representantes eleitos. De modo geral, este modelo constitui-se em um conjunto de regras – indicando quem está autorizado a tomar decisões coletivas e por meio de quais procedimentos – que findam por reduzir o espaço da política e da participação. Considerando uma vertente realista ou elitista, a democracia representativa se torna um mecanismo de escolha de líderes políticos com base na competição entre os partidos por meio do voto. A legitimidade do governo, neste caso, é assegurada pelo resultado do processo eleitoral. As críticas a este modelo recaem sobre o seu caráter instrumental, individualista e competitivo, ficando a população relegada à apatia e à manipulação (LÜCHMANN, 2006).

Tendo em vista o questionamento da redução da política a uma lógica individualista e competitiva e pela retomada da importância da articulação entre os conceitos de cidadania e soberania popular, a partir da década de 1960 passou a ser desenvolvida uma concepção participativa ou republicana da democracia, que se pauta na ideia de ampla participação da população nos assuntos de interesse da coletividade. Tomando por base teóricos como Jean-Jacques Rousseau e John Stuart Mill, esta vertente enfatiza, por um lado, o caráter de autodeterminação da cidadania e, por outro, o caráter pedagógico e transformador da participação política. Além do aumento no sentido de eficácia política, a democracia participativa prevê o próprio desenvolvimento humano através dos processos participativos (LÜCHMANN, 2006).

De acordo com a lição de Norberto Bobbio, a democracia dos modernos pressupõe o pluralismo no Estado e na sociedade civil, afirmando que o deslocamento do ângulo visual do Estado para a sociedade civil obriga a sociedade a considerar que existem outros centros de poder além do Estado. Para o autor, a democracia deve conviver com uma sociedade civil pluralista, com participação na vida política, de forma que o poder seja distribuído e também controlado. Isso é o que ele chama de democracia participativa (TOSI, 2016a).

Assim, para Bobbio, a democracia representativa e a democracia participativa não são sistemas excludentes, podendo interagir reciprocamente. Em uma democracia integral, as duas formas são consideradas necessárias. Nenhuma sociedade moderna pode funcionar sem a mediação da representação – considerando que a democracia direta dos antigos é impraticável nas grandes e complexas unidades políticas modernas – e a representação pode conviver com a participação.

A participação dos cidadãos na vida política é, para Bobbio, extremamente salutar e necessária para corrigir os vícios da representação que tende a concentrar o poder numa elite econômica, política e social. Ela deve se desenvolver em duas direções: para a democratização do Estado, mas também para a democratização da sociedade (TOSI, 2016a, p. 86).

A ideia de democracia participativa, enquanto modelo de soberania popular, diz respeito ao ideal de exercício do poder político em caráter coletivo, a partir do debate público entre indivíduos livres e iguais. Assim, apresentando a noção democrática que define a ideia de participação abordada nesta pesquisa, Lüchmann (2006, p. 22) sintetiza o conceito de democracia participativa:

[A democracia participativa] Constitui-se, portanto, como processo de institucionalização de espaços e mecanismos de discussão coletiva e pública tendo em vista decidir o interesse da coletividade, cabendo aos cidadãos reunidos em espaços públicos a legitimidade para decidir, a partir de um processo cooperativo e dialógico, as prioridades e as resoluções levadas a

cabo pelas arenas institucionais do sistema estatal. Para além, portanto, da influência ou de uma orientação informal, compete aos cidadãos a definição e/ou a cogestão das políticas públicas.

Desta forma, compreende-se a participação social na esfera pública não apenas pela inclusão de determinadas pessoas ou grupos em espaços institucionais de discussão, mas especialmente pelo poder de atuação da população nos processos decisórios, com uma perspectiva ativa e deliberativa, cabendo-lhes participar do planejamento, definição e controle das políticas públicas.

2.2 A introdução de políticas participativas no Brasil

No Brasil, o tema da participação está presente na agenda política nacional desde meados da década de 1970, em um período de lutas nacionais pelo acesso e reconhecimento de direitos políticos, sociais e econômicos dos setores populares. Segundo Maria da Glória Gohn (2000), a temática da participação surgiu como demanda da sociedade civil, ainda acuada pelo regime militar, enquanto anseio de expressão de novos atores sociais e políticos, por meio da ação das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), das oposições sindicais, das associações de moradores, dentre outros grupos. Buscava-se, no plano geral, o fim do regime militar, o direito de poder eleger representantes para os cargos públicos e também o direito de poder se manifestar e se organizar livremente.

As experiências anteriores de participação que o país havia experimentado tinham bases populistas, centradas em formas de representação em que predominavam relações clientelistas, de defesa de interesses corporativos. Este cenário se altera nos anos oitenta quando várias conquistas são efetivadas, entre as quais se destacam: 1) a construção de um campo democrático no seio da sociedade civil, formado por movimentos populares, pluriclassistas (mulheres, negros, etc.), sindicais, partidários e ONGs que emergiam na nova cena, desenvolvendo uma cultura política de mobilização e pressão direta para viabilizar o encaminhamento de suas demandas; e 2) a conquista de canais de participação da população em espaços e assuntos que dizem respeito à coisa pública, colocando os sujeitos demandatários em novas arenas de luta situadas dentro dos órgãos públicos e gabinetes estatais (GOHN, 2000).

Neste período se desenvolveu o processo da Constituinte, o qual teve como importante característica a sua orientação participativa, sendo que os movimentos sociais realizaram diversas campanhas visando a proposição de emendas populares com temáticas voltadas para

as políticas públicas. Leonardo Avritzer leciona sobre a importância da participação durante a ANC:

Esse foi um primeiro momento importante de um processo de aprofundamento democrático que criou instituições participativas nas áreas da saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social, entre outras. Ao seu final, a Constituinte gerou uma institucionalidade participativa que levou a existirem mais de vinte mil conselhos no Brasil (AVRITZER, 2016, p. 49-50).

A articulação para ocupação dos espaços físicos da esfera pública se tornou um forte eixo de lutas, cabendo aos movimentos e organizações da sociedade civil pressionar tanto as administrações locais, junto aos governantes, quanto os representantes do legislativo, na busca de se construir um novo arcabouço legal mais democrático, que institucionalizasse os canais de participação. Com isso, embora ainda sem uma qualificação expressiva ou um direcionamento específico, o termo participação acabou sendo generalizado, tornando-se expressão obrigatória nos discursos de todos os políticos e nas diretrizes programáticas de todos os partidos e governos (GOHN, 2000).

Após a Constituição de 1988, as políticas participativas se alastraram com intensidade em algumas áreas específicas, como saúde, assistência social, educação e direitos de crianças e adolescentes, tanto pela previsão constitucional expressa de mecanismos participativos em alguns destes setores, quanto pelo poder de articulação e pressão dos movimentos e organizações sociais ligados a estas áreas, fatores que se deram de forma interdependente.

A criação do Sistema Único de Saúde (SUS) pela Constituição e a promulgação da Lei nº 8.142/1990, que instituiu os conselhos e conferências de saúde como instâncias de definição e acompanhamento das políticas públicas da área, consolidaram, dentre outros mecanismos, um modelo de esferas colegiadas de cogestão, que passou a ser seguido por outros campos da esfera pública, consolidando a participação social como valor fundamental na formação do modelo de gestão de uma política descentralizada e integrada (RATTON et al., 2008).

Na década de 1990 e 2000, a participação política no Brasil experimentou um crescimento constante, com variações entre as diferentes áreas. Com a chegada de governantes de esquerda às esferas do Poder Executivo – inicialmente em âmbito municipal, depois estadual e nacional, com o governo Lula –, multiplicaram-se as iniciativas que abrangiam a sociedade civil em sua formação, como o orçamento participativo, os conselhos gestores e outros fóruns de discussão, especialmente nas áreas de saúde e assistência social, mas também se expandindo para outras áreas, como segurança pública e políticas urbanas.

Leonardo Avritzer (2016) aponta que, após o ano de 2010, a tendência de iniciativas participativas que vinha se desenvolvendo desde a década de 1970 passou a se confrontar com alguns limites, como a ocorrência da segmentação da participação, em que algumas áreas já tradicionais neste campo conseguem se firmar, como saúde, assistência social e políticas urbanas, porém outras não adquirem tanta relevância, como as temáticas sobre mulheres, questão racial, cultura e segurança pública.

As tensões geradas em relação às iniciativas do governo federal em algumas áreas, como meio ambiente e obras de infraestrutura, temas sobre os quais a participação social não foi valorizada, também limitam a tendência em curso, gerando um conflito entre atores sociais e formas de engajamento da população. Esses conflitos passaram a formar um novo campo de participação social no país, deixando de existir o que Avritzer (2016, p. 62) denominou de “monopólio de fato” da participação, vinculado a grupos com atuação tradicionalmente ligada às bases do PT, passando a ocorrer uma fragmentação e pluralização do marco político, que ressaltou as vozes de esquerda não pertencentes ao campo petista e também de atores ligados à direita, muitos com tendências conservadoras.

O fato é que boa parte dos responsáveis pela gestão pública ainda acredita que a população não está preparada para participar dos assuntos públicos, seja como coadjuvante, seja como protagonista da discussão e implementação de políticas (LIMA et al., 2012). Conforme aponta Fábio Konder Comparato (2005), se tornou comum ver a população como um “menor impúbere”, que deve ser “permanentemente tutelado por aqueles que elegeram”, evitando-se que venha a participar diretamente do processo democrático.

Desta forma, a participação social na esfera pública, aos olhos de alguns analistas, pode parecer um entrave ao fluxo das políticas públicas, uma vez que a ampliação dos espaços de decisão significaria uma maior dificuldade para a resolução de impasses e conflitos. Essa crença se baseia em um suposto saber técnico dominado somente por pessoas ligadas à burocracia, que seriam capazes de tomar decisões acertadas, concepção que esbarra na justificativa de muitos regimes tecnocráticos, elitistas e autoritários observados ao longo da história. Ao contrário, uma concepção participativa de gestão pública afirma que, em uma democracia, os gestores e políticos devem justificar as leis e decisões impostas à população (LIMA et al., 2012).

2.2.1 Participação e neoliberalismo: a “confluência perversa”

Nos anos noventa, a chegada de parcelas da oposição política a cargos de governo, comumente ocupados pelas elites tradicionais, possibilitou a requalificação da temática da participação, vindo a atingir outras dimensões relacionadas ao aprofundamento da democracia e à tomada do paradigma da cidadania para a execução de ações coletivas, motivando a construção de novos espaços participativos, não mais baseados em estruturas físicas, mas em novos tipos de relações sociais que se colocam entre o público e o privado. A participação popular passa a ser vista como uma forma de intervenção social – periódica e planejada – que se estende por todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública (GOHN, 2000).

Segundo Gohn (2000, p. 24):

Nos anos 90, estruturam-se ações a partir de redes associativas compostas por atores coletivos do tipo movimentos sociais, ONGs de variados tipos, entidades de classe que apoiam os setores populares, departamentos específicos das universidades e de alguns órgãos públicos que desenvolvem trabalhos em parceria com entidades populares voltadas para a população, pequenas empresas organizadas sob a forma de cooperativas etc.

Assim, os movimentos e as organizações sociais, que lutavam pela efetivação de direitos e políticas públicas, diversificaram seu leque de atuação, associando os protestos públicos com as práticas convencionais, como o *lobby* parlamentar, o apoio a campanhas e a militância em partidos políticos e eleições (CAYRES, 2017). Este movimento fez com que a participação social tivesse seu “momento de explosão” nos anos noventa, especialmente a partir das primeiras vitórias eleitorais de integrantes do Partido dos Trabalhadores (PT) em nível local (AVRITZER, 2016, p. 50).

Entretanto, observa-se que no mesmo período em que ocorreu essa “explosão” participativa também se verificou um momento de intensificação da implementação de medidas de cunho neoliberal no Brasil⁵⁹, o que se deu especialmente após a eleição do Presidente Fernando Collor em 1989, na emergência de um projeto de Estado mínimo que isenta o papel deste enquanto garantidor de direitos, encolhendo suas responsabilidades sociais e transferindo-as para a sociedade civil.

Esta concomitância entre o surgimento de numerosas experiências participativas, com o envolvimento da sociedade no planejamento e gestão de políticas públicas, e a ascensão do

⁵⁹ Exemplos das medidas tomadas à época foram o Programa Nacional de Desestatização, instituído pela Lei nº 8.031/1990, e os Planos Collor I e Collor II, ambos instituídos por Medidas Provisórias, que englobavam um conjunto de reformas econômicas na tentativa de conter a inflação e “salvar” a economia do país.

projeto neoliberal, influenciado por um processo global produzido pelo Consenso de Washington, é o que Evelina Dagnino nomeia de “confluência perversa”. Segundo a autora, “A perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, *ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva*” (DAGNINO, 2004, p. 96-97).

Por certo que essa identidade de propósitos entre quem acredita na participação social como um novo paradigma democrático e quem defende o projeto neoliberal é aparente, mas se trata de uma aparência sólida e cuidadosamente construída por meio da utilização de referências comuns, que acabam se tornando difíceis de decifrar. Neste meio, as noções de cidadania, participação, sociedade civil e democracia, que são aparentemente comuns, entram em um campo de disputa política por significados, de acordo com os distintos projetos políticos. Isso faz com que o campo da prática política se torne um “terreno minado”, onde qualquer passo em falso leva à defesa dos propósitos defendidos pela outra parte. Neste ponto está a perversidade e o dilema colocado, instaurando uma tensão que atravessa a dinâmica da construção democrática no Brasil (DAGNINO, 2004, p. 97).

Para Deluchey (2012, p. 90-92), a criação, durante os anos noventa, de conselhos estaduais paritários de políticas públicas está associada, entre outros instrumentos, “à tentativa ‘social-liberal’ de retirar do Estado parte das responsabilidades ligadas às políticas sociais, apoiando-se em organizações da sociedade civil para gerenciar de maneira direta ou compartilhada essas áreas consideradas de ‘propriedade não estatal’”. De fato, as intenções dos representantes da sociedade civil de apoiar a criação dos conselhos e deles participar eram inversas às dos governos fundamentados na doutrina neoliberal ou social-liberal:

Quando os últimos buscavam um recuo e uma desresponsabilização do Estado (ou, melhor, um compartilhamento da responsabilidade) nas matérias referentes à segurança pública e aos direitos humanos, os primeiros visavam institucionalizar um espaço, permitindo à sociedade civil organizada cobrar mais engajamento nessas áreas por parte do Estado, assim como induzir a correção de certas práticas autoritárias herdadas do regime de exceção e que continuavam marcando o exercício do poder pelo Estado brasileiro e seus agentes.

A confluência entre as experiências de participação social e os projetos ligados à doutrina neoliberal leva a sociedade civil a questionar o seu papel e o seu real poder de atuação nas instâncias participativas, cabendo analisar se esses lugares estão servindo verdadeiramente como fóruns de discussão política, onde as ideias conflitantes são levadas ao campo institucional e de debate democrático, ou se estão sendo utilizados como meras arenas

técnicas, em que a sociedade apenas legitima o que é determinado pelo governo (DELUCHEY, 2012).

Por outro lado, mesmo com esse histórico, a participação da sociedade civil em espaços de decisão política, ao lado de agentes do Estado, pode ser vista como um vetor de emancipação política dos grupos sociais, desde que se verifique um aprofundamento do regime democrático. Contudo, a preocupação sobre a possibilidade utilitarista dos espaços participativos se mostra bastante atual, considerando o momento de instabilidade institucional que o país enfrenta, o que exige um exercício reflexivo sobre a qualidade e as estratégias de participação da sociedade civil no campo institucional nos dias de hoje.

O percurso participativo que se desenvolvia no Brasil, mesmo com seus riscos ou incoerências, vem sofrendo um processo de estagnação e retrocesso nos últimos anos, especialmente após o movimento político, midiático e judiciário que resultou na impugnação do mandato da Presidente Dilma. Em um novo movimento global, as medidas de tendência neoliberal novamente ganham força no Brasil, sendo que os cortes de verbas públicas atingem primeiramente as políticas sociais e de direitos humanos, como a redução drástica nas verbas para fiscalização do trabalho escravo⁶⁰ e a anulação de repasses a políticas contra homofobia⁶¹, empreendidas pelo governo do Presidente Michel Temer. O enfraquecimento dessas políticas atinge negativamente a sociedade civil na medida em que o quadro social se agrava e as demandas sociais passam a ser ignoradas, podendo causar o enfraquecimento das instituições participativas e/ou a utilização destas para os propósitos da política neoliberal.

2.3 A participação social no campo da segurança pública

O campo da segurança pública foi uma das poucas áreas de políticas públicas – talvez a única – a não aproveitar a “janela de oportunidade” aberta no contexto da redemocratização (LIMA et al., 2012). O distanciamento entre as instituições de segurança e a população dificultou a compreensão deste campo enquanto um direito social de cidadania.

Conforme já referido, a arquitetura institucional da área da segurança restou mantida em vários aspectos em relação àquela estruturada durante o regime militar, persistindo uma desconfiança mútua historicamente existente entre agentes policiais e atores da sociedade

⁶⁰ El País Brasil. **Corte drástico de verba faz fiscalização do trabalho escravo despencar no Governo Temer.** Publicado em 14 de outubro de 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/11/politica/1507733504_551583.html>. Acesso em: 06 jan. 2018.

⁶¹ Aos Fatos. **Temer reduz a zero repasses a políticas de combate à homofobia.** Publicado em 29 de setembro de 2017. Disponível em: <<https://aosfatos.org/noticias/temer-reduz-a-zero-repasses-a-politicas-de-combate-homofobia/>>. Acesso em: 06 jan. 2018.

civil. Neste sentido, Lúcia Lemos Dias (2010, p. 105) aponta que “ao passo que a Segurança Pública foi convertida pelo governo militar em um de seus principais mecanismos políticos, com poderes repressivos sem limites, [...] ela só poderia estabelecer uma relação de antagonismo com a maioria da sociedade”.

Renato Simões (2009) afirma que a participação social nos espaços institucionais de segurança pública não é significativa, uma vez que não houve ruptura com o sistema vigente anteriormente à Constituição de 1988. Sendo assim, na visão do autor, sem a elaboração de uma política de segurança pública adequada ao Estado Democrático de Direito, a forma de “participação” que resta às classes populares é a condição de suspeitos de cometimento de crimes ou como informantes e colaboradores das polícias. Cabe ainda à população o papel de contribuintes financeiros para sanar a precariedade material que as polícias enfrentam.

Segundo Valdênia Lanfranchi (2014), ex-Ouvidora de Polícia do estado da Paraíba, apesar do marco constitucional estabelecer uma nova relação entre a população e a segurança pública, muitas dificuldades são encontradas neste trato, especialmente no que diz respeito ao controle das atividades policiais. Mesmo após instituído o Estado Democrático de Direito no Brasil, a polícia trouxe em sua cultura e em suas estruturas resquícios dos corpos de segurança do período colonial, dos períodos regidos por ditaduras, além da ideologia dos poderes econômicos dominantes, os quais anseiam por segregar os amplos setores indesejáveis da sociedade. Assim, estabelecer um diálogo entre a população mais vulnerabilizada e a polícia é um desafio que precisa ser superado. Para a autora:

O problema está no conflito de interesses entre os grupos vulneráveis e os grupos que detêm o poder econômico. De um lado, os setores vulneráveis ou marginalizados clamam por uma política de segurança pública que promova os direitos humanos na sua universalidade e indivisibilidade; de outro lado, o setor que detém o poder econômico exige do Estado os serviços de suas instituições a favor de seus interesses. Da forma como o Estado e a escolha da política econômica de seus governos estão organizados, suas instituições acabam por beneficiar, flagrantemente, os setores que detêm o poder econômico. Neste caso, a instituição policial não foge à regra (LANFRANCHI, 2014, p. 83).

A noção de instâncias participativas somente entrou no campo da segurança pública em um contexto histórico mais recente em comparação às outras áreas de políticas públicas já mencionadas. Nos anos noventa foram criados alguns conselhos estaduais de segurança, mas em apenas dois deles era prevista a representação da sociedade (Pará e Rio Grande do Sul). Nesta mesma década e na seguinte também foram instituídos conselhos estaduais de direitos humanos com participação social, sendo quase todos com natureza consultivo-propositiva e

fiscal (LYRA, 2008a), ou seja, sem poder decisório em relação à implementação de políticas públicas.

Apesar dessas iniciativas, segundo Lima et al. (2012), nos anos noventa o impulso favorável à criação de canais de debate público na área da segurança foi reduzido, face à introdução de políticas neoliberais e o aprofundamento da exclusão social, provocando sérias distorções no processo de implementação e difusão das iniciativas participativas deste campo. Na maioria dos estados se observou uma tendência favorável à retomada da política de “lei e ordem”, ganhando nova força a ideia de um modelo militarizado, reativo e fortemente repressivo de atuação policial.

No início dos anos 2000 se observa um incentivo às iniciativas participativas no campo da segurança pública. O primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, lançado em 2000, marca o início de uma ação mais propositiva do governo federal nesta área, trazendo para o discurso oficial um maior envolvimento da sociedade civil organizada e o fortalecimento do que o próprio Plano chamou de “estratégias e programas comunitários” enquanto ações que visavam a redução da criminalidade (LIMA et al., 2012).

Nesta década, as experiências participativas foram expandidas em diversas áreas de políticas públicas, especialmente em nível nacional após a chegada do PT ao governo federal. A partir de 2003, a União passou a adotar uma orientação genericamente participativa, implicando na ampliação das conferências e dos conselhos nacionais. As conferências nacionais, inclusive, se tornaram uma das marcas dos governos do presidente Lula e, em certa medida, da presidente Dilma, sendo ampliada a quantidade de participantes bem como os temas tratados, antes voltados somente para algumas áreas de políticas participativas, como saúde e assistência social (AVRITZER, 2016).

Em 2007, o lançamento do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) reiterou alguns princípios já contidos nos Planos de Segurança lançados pelo governo federal em 2000 e 2003, e trouxe como materialização da participação social nas políticas de segurança a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), no ano de 2009, e a consequente reforma do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) (LIMA et al., 2012).

Desta forma, a diversidade de atores que compõem o campo da segurança pública indica a existência de processos sociais ainda pouco compreendidos, que limitam as tentativas de democratização e incentivos à participação social nesta área de políticas públicas. Uma maior abertura institucional por parte dos órgãos de segurança, com a publicização dos planejamentos e resultados, bem como um maior interesse dos setores sociais em participar

ativamente dos canais de comunicação das instituições, podem auxiliar na construção de um diálogo entre Estado e sociedade neste campo, o que ainda ocorre de forma incipiente e com muitas resistências.

O pacto federativo firmado na Constituição de 1988 delegou quase todas as tarefas relacionadas à segurança pública às polícias civis e militares, logo, aos estados da Federação. Com isso, os governos municipais e o governo federal ficaram isentos de responsabilidades no campo da segurança, tendo como exceções o controle das polícias federal e rodoviária federal e a faculdade dos municípios sobre a criação de guardas civis. De acordo com Lima et al. (2012), existe um movimento, principalmente na academia, de oposição à ideia de que segurança é responsabilidade exclusiva dos Estados e das forças policiais, tentando deslocar as políticas deste campo do âmbito da “repressão” para o âmbito da “prevenção”, representando uma superação ao paradigma da “segurança nacional”, própria do regime militar. Para os autores, os dois principais conceitos envolvidos nesta perspectiva são a descentralização da gestão das políticas e a interdisciplinaridade no tratamento da violência.

[...] podemos atrelar o conceito de descentralização no campo da segurança pública a um propósito mais amplo de democratização dos processos decisórios e de mobilização de todos os entes federativos e da sociedade civil (organizada ou não) em torno da formulação de políticas públicas. No bojo da noção de interdisciplinaridade no tratamento da violência e em paralelo à transformação vertical na gestão das políticas públicas – que prevê a descentralização e articulação da gestão da segurança pública entre os entes federados – surge um movimento ideacional que demanda uma maior integração entre as diferentes áreas de governo, com vistas à promoção dessa interdisciplinaridade, através da produção de conhecimentos e informações compartilhados entre a educação, saúde, planejamento urbano, assistência social e segurança (LIMA et al., 2012, p. 39).

Essas formas ideais foram aplicadas, em certa medida, durante a implementação do PRONASCI, o qual previa um fortalecimento dos laços federativos e comunitários, visando a articulação de políticas de segurança com ações sociais, e também arquitetadas na proposta do SUSP, que pretendia promover a descentralização das políticas de segurança tendo o governo federal como principal indutor e articulador. Ambas as políticas sofreram descontinuidades, de forma que o campo da segurança pública vai sendo cada vez mais afastado do paradigma da prevenção e da participação social na formulação de políticas públicas.

2.3.1 A 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública

Em 2009, entre os dias 27 e 30 de agosto, ocorreu em Brasília a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), evento considerado um marco da participação social em matéria de segurança pública, tema até então muito restrito no país. A importância conferida a esse episódio se justifica não apenas pela realização do evento em si, mas por todos debates públicos realizados antes da sua concretização.

Ainda em 2008 foi realizado o Fórum Nacional Preparatório da 1ª CONSEG, contando com a participação de mais de 200 entidades representativas do poder público, dos trabalhadores em segurança pública e da sociedade civil. Este foi o primeiro espaço de discussão da Conferência, com o propósito de reunir o maior número possível de segmentos representativos da sociedade, visando qualificar e ampliar a discussão sobre a CONSEG. Neste Fórum foi instituída a Comissão Organizadora Nacional (CON) e as Comissões Organizadoras Estaduais (COEs), distrital (DF) e municipais, criadas durante o primeiro semestre de 2009, as quais funcionaram como as primeiras instâncias deliberativas da Conferência (LIMA et al., 2012).

Em todo o Brasil, foram realizadas conferências preparatórias nas cidades com mais de 200 mil habitantes, em todas as capitais dos estados, nos 105 municípios conveniados ao PRONASCI à época, abrangendo os 26 estados da Federação e o Distrito Federal. Ao mesmo tempo ocorreram também as chamadas “conferências livres” sobre segurança pública, convocadas pela própria sociedade, mas sem caráter representativo, na Conferência Nacional. Segundo Rubens Pinto Lyra (2012), ao todo, mais de 500 mil pessoas participaram dessas discussões, em 514 municípios brasileiros.

A CONSEG foi estabelecida com o objetivo de formular os princípios e as diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública, tendo como objetivos específicos, de acordo com o texto-base do Ministério da Justiça, promover, consolidar e qualificar a participação da sociedade civil, dos trabalhadores da área de segurança pública e do poder público no ciclo de gestão das políticas públicas de segurança, além de propor a reformulação do Conselho Nacional de Segurança Pública, do Fundo Nacional de Segurança Pública e do Fundo Penitenciário Nacional, para garantir a gestão democrática e a cooperação entre os entes federativos (LYRA, 2012).

A Conferência conferiu visibilidade às pessoas e perspectivas excluídas até então dos debates sobre segurança pública, como entidades da área da juventude, da educação, do movimento feminista, do segmento LGBT e das pastorais, produzindo um expressivo

adensamento do campo, “tanto do ponto de vista da abertura de novas frentes de diálogo e cooperação, inclusive entre os distintos segmentos, quanto da conseqüente discussão de temáticas relativamente invisibilizadas” (LIMA et al., 2012, p. 36).

A 1ª CONSEG, embora tenha alcançado o mérito de estimular e a ousadia de propor uma nova política na área, resumida no tema da “segurança pública com cidadania”, recebeu críticas tanto em relação à metodologia de seu desenvolvimento quanto aos resultados obtidos.

O processo de mobilização e organização da CONSEG foi feito pela Comissão Organizadora Nacional (CON), instituída pelo Ministério da Justiça, com caráter tripartite: participação de 40% de representantes da sociedade civil, 30% de gestores públicos e 30% de trabalhadores da segurança pública. O Conselho Nacional de Segurança Pública, reformulado durante a CONSEG, reproduziu esse formato na sua composição. Sobre este aspecto, Lyra (2012, p. 320) aponta o caráter marcadamente corporativista da proposta do CONSEG, considerando que a participação tripartite se constitui em um fator de inibição de mudanças:

Com efeito, a proposta de incluir uma representação de 1/3 de trabalhadores na Conseg não tem o potencial relativamente transformador dos outros setores da administração pública, tendo em vista que as associações e os sindicatos de polícia são portadores de uma forte tradição conservadora e autoritária – além de especialmente corporativista, servindo, boa parte dessas organizações, como elemento de contenção das propostas mais inovadoras.

Neste sentido, na análise de Saporì (2010, p. 163), embora as categorias profissionais de segurança tenham reivindicações legítimas, a tradição conservadora do sindicalismo dos policiais e o conservadorismo observado na CONSEG fizeram com que tenha sido aprovado, como produto final, um documento que se assemelha a uma “colcha de retalhos”. Segundo o autor, “Não há um direcionamento político estratégico nítido no conjunto dos princípios e diretrizes votados. Eles não se complementam de modo sistêmico, havendo contradições já detectadas por vários analistas”.

Por essa razão, as propostas de criação de órgãos de controle externo do aparato de segurança, como a instituição de um sistema nacional de ouvidorias de polícia, com caráter autônomo e democrático, apesar de essenciais, não foram contempladas (LYRA, 2012).

Outro ponto de crítica foi a pouca representatividade e o caráter conservador de várias entidades que compuseram a Comissão Organizadora Nacional, em relação às organizações mais ativas da sociedade civil que foram deixadas de fora. Lyra (2012, p. 321) aponta que várias entidades e movimentos participantes da Comissão só existem ou atuam nos estados do

Sul e Sudeste do país, além de outras organizações de “classe média”, “com fortes vínculos com o establishment político e ideológico”. Um caso significativo foi a inclusão questionável da RENAESP⁶² como uma das entidades representativas da sociedade civil, esta que é uma rede comandada e financiada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, sendo que pelo menos 80% de sua constituição é de órgãos públicos.

Ainda segundo Lyra (2012), a metodologia de discussão e votação adotada na Conferência, e também a sua condução política, restringiram o potencial democrático das conferências realizadas, configurando, ao final, uma participação da sociedade tutelada pelo Governo. Uma visão tecnocrática e autoritária na formulação dos “consensos” durante as conferências deu razão a resultados ambíguos e contraditórios. Assim, de acordo com o autor, os resultados redundaram em princípios e diretrizes de natureza meramente propositiva, restando ao governo federal a escolha da condução política e das opções que julgou mais convenientes no que diz respeito à segurança pública.

Mesmo assim, a realização da 1ª CONSEG mantém sua relevância no cenário político nacional para o campo da segurança pública, de forma que a sociedade civil possa se ver capaz de se organizar e discutir essa temática, historicamente restrita aos gabinetes policiais.

Na visão de Sapori (2010, p. 161):

A I Conseg representou a inserção na segurança pública de mecanismos de governança democrática. Tal fato por si só já é relevante. É desejável que se amplie a participação dos diversos segmentos sociais nos processos decisórios das políticas públicas. [...] É óbvio que a mera realização de uma conferência não implica melhorias imediatas nas condições de segurança da sociedade. O que há de vantajoso em tal instrumento de governança democrática é a disseminação de uma consciência coletiva mais direcionada para a busca de soluções para os problemas vivenciados. Não cabe apenas aos políticos a realização de tal tarefa.

Desta forma, conclui-se que, apesar dos pontos de críticas, que são salutares para o aperfeiçoamento de qualquer iniciativa, a 1ª CONSEG cumpriu o papel de levar o debate amplo e com a participação da sociedade civil para o campo da segurança pública, sendo um primeiro passo nesse sentido. Infelizmente, quase dez anos depois, ela continua sendo a única Conferência Nacional realizada neste campo, e não há expectativa de outra experiência semelhante em um futuro próximo, especialmente quando se considera a instabilidade política que assola o país.

⁶² A RENAESP é a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública, abordada no item 1.5.2 deste trabalho.

2.4 Conselhos gestores da área de segurança pública: dinâmica e especificidades

Historicamente, a forma “conselho” utilizada na gestão pública ou em coletivos organizados da sociedade civil não é uma novidade. Há pesquisadores que afirmam que os conselhos são tão antigos quanto a própria democracia participativa, e têm suas origens registradas desde os clãs visigodos, nos primeiros séculos depois de Cristo, sendo que diferentes formas e atuações de conselhos foram verificados em países da Europa e nos Estados Unidos ao longo da história (GOHN, 2011).

No cenário brasileiro, Maria da Glória Gohn (2011) diferencia três tipos de conselhos surgidos na segunda metade do século XX: aqueles criados pelo próprio poder público Executivo, para mediar as relações entre o Estado e as os movimentos e organizações populares; os conselhos populares, constituídos pelos movimentos ou organizações da sociedade civil em suas relações de negociações com o poder público; e os conselhos institucionalizados, criados por leis originárias do Poder Legislativo, surgidos após pressões e demandas da sociedade civil, com a possibilidade de participação da gestão dos negócios públicos.

Os conselhos gestores são diferentes dos conselhos comunitários populares [...] ou dos novos fóruns civis não governamentais, porque estes últimos são compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força de mobilização e da pressão e, usualmente, não possuem assento institucionalizado junto ao poder público. Os conselhos gestores são diferentes também dos conselhos de “notáveis” existentes em algumas em algumas áreas do governo – como educação, saúde, etc. – pelo fato de eles serem formas de assessoria especializadas e incidirem na gestão pública de forma indireta (GOHN, 2011, p. 89).

Entre as modalidades de conselhos elencadas, será conferida maior atenção neste trabalho aos conselhos gestores institucionalizados, forma que mais se adequa à experiência do Conselho Estadual de Segurança Pública do Pará (CONSEP), tratado no próximo capítulo. A grande importância dos conselhos gestores se verifica pela sua origem nas lutas e demandas populares e pressão da sociedade civil pela redemocratização do país, e, embora tenham ganhado força em um contexto de reformas de Estado no contexto neoliberal, eles carregam o papel de contribuir para a ressignificação e inovação da política.

Conforme já referido, a Constituição de 1988 adotou como princípio geral a cidadania e previu, por meio da democracia participativa, instrumentos concretos para o seu exercício. Após isso, leis orgânicas específicas passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária entre órgãos do Poder Executivo e instituições da sociedade civil. Desde então se verifica um número

crecente de estruturas colegiadas sobre a gestão de políticas públicas, nos níveis federal, estadual e municipal.

De fato, os conselhos gestores foram a grande novidade nas políticas públicas ao longo dos anos. Com caráter interinstitucional, eles têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988, e em outras leis do país, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população (GOHN, 2011, p. 87-88).

Alguns setores de políticas públicas ganharam destaque quanto à participação social já no texto constitucional, como é o caso da assistência social e das políticas para crianças e adolescentes. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), aliás, foi o primeiro diploma legal a prever, em nível nacional, a paridade na definição e implementação de uma política setorial (LYRA, 1999). Segundo a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, os conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, que são órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, terão “assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas” (Art. 88, II).

Os conselhos gestores são órgãos de caráter deliberativo, com competência para planejar, supervisionar e monitorar a implementação de políticas governamentais. De acordo com Lyra (2008b), para que um conselho seja considerado idôneo, é necessária a presença expressiva de organizações civis nos seus colegiados. Além disso, as entidades participantes precisam gozar de autonomia, concretizada pela livre indicação, dentre seus membros, de representantes para o conselho.

Segundo o autor, a presença de entidades da sociedade nos conselhos confere, por si mesmo, maior transparência à administração pública, além de contribuir para relativizar o saber técnico e mostrar que este não é neutro, sendo as propostas técnicas inseparáveis dos interesses econômicos e sociais em jogo. Assim, compreende-se que a gestão pública não é lugar somente de especialistas e profissionais da política, sendo necessária a participação da população, o que vai exigir, por outro lado, o preparo dos representantes da sociedade civil para a análise de documentos, às vezes complexos, que serão submetidos à sua apreciação.

Na prática, a literatura aponta diversas dificuldades encontradas nas experiências de conselhos gestores, com problemas que perpassam tanto pela esfera estatal quanto pela esfera da sociedade civil, tendo como exemplo a cultura autoritária; a falta de qualificação da representação, tanto da área governamental quanto da sociedade civil; a carência de informações; os vetos e mecanismos de obstrução e inviabilização das decisões dos

conselhos; a falta de autonomia e de recursos; a escassa articulação com as bases; as amarras burocráticas; dentre diversos outros entraves (LÜCHMANN, 2008).

No campo da segurança pública, Lyra (2008a) leciona que já na década de 1980 surgiram as primeiras experiências de participação cidadã nas políticas de segurança e de justiça, inicialmente por meio de conselhos comunitários de segurança que funcionavam como apoio à atuação da polícia, mas sem poder de fiscalização ou deliberação. Segundo Lima et al. (2012), estas primeiras experiências não tiveram uma trajetória linear e consolidada, sofrendo interrupções e perdendo centralidade política, mas merecem ser observadas considerando que a temática da violência e da segurança possuíam, até então, pouca relevância tanto na academia quanto na política.

Diferentemente das outras áreas de políticas públicas, nesse campo específico era difícil sequer levar a sério a possibilidade de instalação de conselhos, o que era considerado absurdo por todos os personagens potenciais. Os gestores da segurança pública eram, em geral, figuras egressas das Forças Armadas, juristas ou policiais, os quais entendiam a segurança pública como um campo exclusivo de atuação estratégica do Estado. Também para a militância associativa parecia tarefa descabida sentar à mesa para dialogar com aqueles que historicamente representam a mão autoritária do Estado brasileiro (SENTO-SÉ et al., 2014).

Conforme já referido, nos anos noventa foram criados alguns conselhos estaduais de segurança pública, mas em apenas dois deles – Pará e Rio Grande do Sul – foi prevista a representação da sociedade civil. Vários outros estados da Federação tentaram criar esta modalidade de conselho, como Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte, mas não tiveram êxito. Em geral, a trajetória deste tipo de conselho tem sido bastante acidentada (LYRA, 2008a).

A partir dos anos 2000 se verifica um impulso à participação social no campo da segurança pública, especialmente a partir das diretrizes anunciadas no primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, que traz o discurso de inclusão da sociedade entre os atores relevantes deste campo, assim como ressalta o papel dos municípios no desempenho de funções específicas. Nesta década, diversos estados instituíram leis que criaram conselhos gestores nas áreas de segurança e justiça.

A pesquisa realizada por Sento-Sé et al. (2018), que traz um panorama sobre os conselhos estaduais de segurança pública – englobando os denominados de “segurança e justiça”, “defesa social” ou similares –, é a mais recente sobre este campo. Nela se constatou, a partir do estudo de peças legislativas disponíveis sobre a criação dos conselhos, que 21

unidades da Federação elaboraram legislações prevendo a criação desses colegiados, sendo que em 5 unidades federativas a criação desses conselhos é prevista na Constituição Estadual.

Foi observado, também, em relação à natureza do mandato conferido a estes conselhos, que a maioria não conta com uma definição clara dos poderes que lhe são conferidos, não havendo indicação se se trata de um conselho, consultivo, deliberativo, propositivo, etc. Naqueles em que há essa definição de poderes, há ostentação da natureza consultiva, enquanto que o mandato deliberativo e fiscalizador é encontrado em apenas três, o propositivo em dois e o normativo em um (SENTO-SÉ et al., 2018).

Verificou-se que, de modo geral, os conselhos estaduais de segurança pública não gozam de autonomia administrativa ou financeira em relação à secretaria de segurança pública de cada estado, com a exceção do conselho do Ceará, que conta com autonomia administrativa e dotação orçamentária, além de todos os cargos serem acessados por eleição em plenário. Nos outros estados, tem-se em regra a preservação da presidência do conselho e da sua secretaria executiva ao governador e/ou ao secretário de segurança (SENTO-SÉ et al., 2018).

A composição dos conselhos foi o campo em que se verificou maior variação, revelando que existem vários tipos de composição, de acordo com as leis de criação:

Na Bahia não se nomina os integrantes, mas a lei prevê que a proporcionalidade seja respeitada. No Ceará todas as vagas são de representantes institucionais, cabendo ao governador nomeá-los. No Paraná, em 1994, a composição previa um assento para os conselhos comunitários de segurança, assim como garantia a proporcionalidade entre representantes do poder público e da sociedade civil. Distrito Federal, Santa Catarina e Maranhão contam apenas com órgãos públicos no desenho institucional elaborado para o colegiado. A Ordem dos Advogados do Brasil é a entidade da sociedade civil que mais se encontra presente nesses colegiados, em alguns casos ocupa o único assento não pertencente ao poder público. [...]

No Tocantins, a Guarda Metropolitana, a Polícia Civil e os conselhos comunitários de segurança foram excluídos do colegiado em 2011. Já em Mato Grosso, as polícias civil e militar e o Corpo de Bombeiros são classificados de órgãos “assessores” e, portanto, não podem exercer o cargo de conselheiro.

Os estados do Pará, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Paraíba contam com a previsão de composição tripartite. Mas apenas no Rio de Janeiro e no Espírito Santo a proporcionalidade é observada, assim como são previstos mecanismos de seleção para os representantes das entidades da sociedade civil e dos trabalhadores (SENTO-SÉ et al., 2018, p. 64-65).

Para além da análise sobre as leis de criação, a referida pesquisa buscou informações atualizadas sobre o efetivo funcionamento dos conselhos. O cenário encontrado, em termos nacionais sobre essa esfera participativa, não é animador, pois apenas seis estados da

Federação têm conselhos estaduais de segurança pública ativos. A região Nordeste concentra o maior quantitativo, estando ativos os conselhos estaduais do Maranhão, do Ceará e de Alagoas. Na região Sudeste estão em funcionamento os conselhos de Minas Gerais e do Espírito Santo, e na região Norte há apenas o do estado do Pará em atividade. A pesquisa não encontrou conselhos ativos nas regiões Centro-Oeste e Sul (SENTO-SÉ et al., 2018).

A pesquisa concluiu que existe uma evidente diferença, em quase todos os conselhos pesquisados, entre a previsão legal e formal e o funcionamento efetivo dos conselhos. Muitos dos conselhos criados desde a década de 1990 simplesmente deixaram de funcionar, outros foram destituídos por lei, o que demonstra a grande volatilidade dessas instituições. Para os pesquisadores, dificilmente os conselhos, sejam comunitários ou estaduais, conseguem ter vida longa sem o aporte dos Estados (SENTO-SÉ et al., 2018).

Em artigo científico sobre a participação social no campo da segurança pública, Renato Sérgio de Lima, Leticia Godinho de Souza e Thandara Santos (2012, p. 34) listam um rol de limites e potencialidades verificados com base em pesquisas nacionais sobre os conselhos do campo da segurança, sejam eles comunitários, estaduais ou mesmo o nacional. Entre os limites, estão destacados:

- A dificuldade de se reverter o protagonismo e a centralidade do Estado na definição das políticas e prioridades sociais;
- A obrigatoriedade da paridade: o equilíbrio da representação de segmentos da sociedade civil, do governo e (mais recentemente) do conjunto de trabalhadores deste campo;
- O vínculo frágil entre os representantes governamentais ou entidades representativas e os órgãos de origem (ou as suas bases) – é comum a defesa de opiniões pessoais, não necessariamente discutidas com seus representados;
- As ações estão mais voltadas para sua própria estruturação do que para a definição de diretrizes e a discussão de políticas;
- Baixa capacidade de articulação, pressão e mobilização dos setores organizados da sociedade civil.

Já em relação às potencialidades dos conselhos, destacam:

- A própria existência do conselho, uma vez que a existência deste pode desempenhar uma função pedagógica numa sociedade democrática;
- A busca pelo equilíbrio, que deve ser construída no cotidiano das práticas e das articulações dos conselhos, uma vez que se trata de um universo diverso, caracterizado por diferentes demandas, interações e deliberações (sobre este aspecto, vale observar a experiência da Conferência Nacional de Segurança Pública);
- A formulação de políticas públicas a partir das necessidades da população;
- Capacidade de mobilização que o conselho pode desenvolver;
- A construção coletiva de pautas e prioridades na área da segurança pública.

Desta forma, verifica-se que muitos são os entraves à própria existência dos conselhos gestores de políticas públicas, com as dificuldades inerentes àqueles da área da segurança, mas também existem potencialidades a serem destacadas sobre esses espaços participativos. Conforme alerta Deluchey (2012), a institucionalização da participação da sociedade civil em conselhos paritários não significa automaticamente o reconhecimento da relevância dos discursos expressos pela sociedade civil, ou seja, os conselhos não se configuram automaticamente como arenas políticas capazes de institucionalizar práticas democráticas.

Nesse sentido, Sento-Sé, Rodrigues e Lázaro (2014, p. 134) apontam que ainda é necessário haver um salto entre a consolidação discursiva e a efetivação institucional referente aos conselhos do campo da segurança pública. Considerando a forte centralidade do Poder Executivo sobre a definição das políticas públicas e do próprio funcionamento dos conselhos, a sociedade civil presente nesses espaços atua em condições assimétricas, com capacidade limitada de atuação efetiva. “Como síntese, temos um cenário de baixa institucionalidade, precárias condições estruturais, canais limitados de interlocução com uma variedade igualmente limitada de atores coletivos e governamentais”.

Contudo, as dificuldades verificadas servem para problematizar o arranjo, não para descartá-lo. O exercício da democracia participativa via conselhos de políticas públicas ampliou as discussões e os diálogos que apontam para a redefinição de atores e ampliação da esfera pública. Embora haja na segurança pública um cenário ainda incipiente de participação, hoje existem possibilidades de diálogos bem mais consolidadas do que anos atrás (SENTO-SÉ et al., 2014).

Conforme assinala Gohn (2011), os conselhos possuem a capacidade de contribuir para a ressignificação da política de forma inovadora. O impacto da atuação desses espaços institucionais não será verificado em índices estatísticos, mas sim por uma nova qualidade exercitada na gestão da coisa pública, o que pressupõe transformar o Estado em um campo de experimentação institucional, coexistindo soluções institucionais e coletivas por meio da sociedade organizada, em que todos participem em igualdade de condições.

CAPÍTULO 3. A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DO PARÁ

3.1 O contexto da segurança pública no Pará e a criação do CONSEP: um histórico

O Conselho Estadual de Segurança Pública do Pará (CONSEP) é reconhecido regional e nacionalmente como um colegiado de referência em estrutura e organização nos marcos do Estado Democrático de Direito (SILVA et al., 2013), sendo um dos primeiros colegiados nessa área a ser regularizado e implementado por meio de legislação específica no Brasil (SENTO-SÉ et al., 2018), merecendo destaque por várias experiências de atuação, como na implementação de normas inovadoras no combate à violência policial e à tortura (LYRA, 2008a).

Contudo, para se compreender como o Pará chegou a formatar e implementar esse Conselho, se faz necessário assimilar os caminhos trilhados pelos atores sociais que participaram desse momento histórico, bem como o contexto político que propiciou a criação dele, contando com a presença ativa da sociedade civil.

Nesse resgate histórico se contou com o aporte teórico de pesquisas realizadas anteriormente que abordam a segurança pública no estado do Pará e a criação do CONSEP⁶³, assim como foram utilizadas as falas de pessoas importantes que atuaram nesse contexto, entrevistadas nesta pesquisa, como ex-conselheiros representantes da sociedade civil e agentes do Estado.

Após o enfraquecimento da ditadura, liderada pelos militares no Brasil, a abertura política propiciou a realização de eleições diretas para os governos estaduais a partir dos anos oitenta. No estado do Pará, Jader Barbalho foi eleito pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) em 1982, de forma que essa legenda partidária se manteve no Poder Executivo estadual até o final de 1994.

No período de campanha para as eleições governamentais de 1994, os membros da Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SDDH)⁶⁴ enviaram a todos os candidatos ao governo do Estado um documento com as proposições dessa entidade sobre os processos de abertura democrática, anistia política, luta contra a impunidade e, com relação ao

⁶³ Especialmente as pesquisas realizadas por DELUCHEY (2003), OLIVEIRA NETO (2004), LYRA (2008a), SILVA et al. (2013) e SENTO-SÉ et. al (2018).

⁶⁴ A Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SDDH) é uma organização não governamental sem fins lucrativos criada em 1997, durante a ditadura militar, reconhecida por sua atuação na defesa dos direitos humanos. Para mais informação, ver a página da entidade: <<http://sddh.org.br/>>.

tema da segurança pública, propuseram a criação de um Conselho Estadual de Segurança Pública, com a participação da sociedade civil. Este foi o relato de pessoa entrevistada nesta pesquisa que esteve presente no processo de criação e instalação do CONSEP:

Em 1994, nas eleições de governadores, nós, a Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos, mandamos pra todos os candidatos a governador a nossa proposta do que nós queríamos nessa discussão sobre a abertura democrática, junto com o processo de anistia política, de luta contra a impunidade, e, no reestabelecimento da democracia, nós mandamos um projeto pra todos os candidatos ao governo, que, na área de segurança pública, era a criação de um Conselho Estadual de Segurança Pública, onde nós pudéssemos transformar a política de segurança pública em política pública, porque até então esse segmento era um segmento fechado, totalmente como os braços armados dos governos do Estado, e ainda tinha um resquício [da ditadura militar] até esse período, era um dos setores que ainda não tinham sido abertos para a participação da sociedade civil, e a intervenção funcionando ainda como muitos desmandos da política oficial (SOC-05).

No discurso do candidato da oposição vitorioso na eleição, Almir Gabriel (PSDB), cuja posse foi em 1995 – confluindo com a eleição e posse de Fernando Henrique Cardoso, do mesmo partido, para a presidência da República –, observou-se uma tentativa de ruptura com os seus predecessores, os quais consideravam que a missão prioritária das forças públicas deveria ser somente a manutenção da ordem pública. A partir de 1995, o discurso político mudou do imperativo da manutenção da ordem pública para a “problemática da segurança”, tendo como objetivo principal a garantia de segurança aos cidadãos e a participação destes nas decisões governamentais (DELUCHEY, 2003, p. 353).

Juntamente com o discurso de democratização, a palavra central para a segurança pública no discurso do governo era “integração”. Frente ao aumento das ações violentas, criminosas e a ineficiência do Estado em oferecer respostas, as propostas variavam em nível nacional entre a extinção das polícias e o endurecimento, ainda maior, destas forças. O governador Almir Gabriel optou por fazer reformas, vendo como saída a instauração de uma política de integração, mesmo sabendo que as polícias estaduais não se relacionavam muito bem, havendo nítida separação e hostilidade (OLIVEIRA NETO, 2004).

De acordo com Oliveira Neto (2004, p. 7), a política de integração, adotada a partir de 1995,

tem como pretensão, segundo seus idealizadores, integrar os órgãos do sistema de segurança pública do Estado, incluindo a sociedade civil no processo, visando assim, em última instância, a oferta de *segurança pública* de modo igualitário e universal a toda sociedade paraense [...].
A grande viabilidade da integração, segundo seus defensores, consistiu em dispensar complexas e morosas alterações legislativas, pois preserva a

integridade das instituições, suas tradições e personalidades, oferecendo resultados mais rápidos para a sociedade e mais vantagens na relação custo-benefício para o Estado.

Contudo, esse propósito de integração na segurança pública não surgiu somente das boas intenções dos dirigentes governamentais daquele período, mas se mostrou como algo necessário para que o governo retomasse para si o comando das políticas e as ações de segurança pública, o que havia sido parcialmente afastado da política governamental. Isto porque, em março de 1994, como uma das últimas ações de Jader Barbalho no governo, foi promulgada a Lei Complementar nº 22/1994, que altera a estrutura da Polícia Civil do Estado do Pará, conferindo autonomia administrativa e funcional a este órgão, desvinculando-o da estrutura da Secretaria de Segurança Pública.

Esta ação acabou por esvaziar, em grande parte, as ações e o poder de comando da Secretaria de Segurança Pública, tendo em vista o papel chave da Polícia Civil, além de enfraquecer, consequentemente, a estratégia política do governo recém-eleito. Em entrevista, um ex-conselheiro do CONSEP analisa a autonomia conferida à Polícia Civil naquele momento:

O objetivo dele [Jader Barbalho] era que, com essa lei, ele tinha controle político sobre essas instituições, mesmo saindo do Governo do Estado. Então ele conseguiria manietar o governador seguinte com essas instituições que, politicamente, seriam braços dele, em função que, por essa autonomia, o governador não poderia intervir nessas instituições. Assim, elas não estavam mais atreladas à política de segurança do Estado. Eles tinham autonomia, inclusive financeira (SOC-05).

Um ex-secretário de segurança pública, em entrevista a esta pesquisa, também confirma o distanciamento da gestão da política de segurança pública existente no período:

Pra assumir a Secretaria, que tava um caos na época, eu pus condições pro governador: primeiro, a chave do cofre, dinheiro pra área; segundo, interferência política, eu gerencio; terceiro, para baixo de mim – PM, Civil, Bombeiro, Detran – é subordinado a mim [...]. É a única condição, porque, caso contrário, não tem controle (EST-01).

O discurso anunciado, de acordo com Deluchey (2003, p. 353), era a construção de uma “polícia cidadã”, atuando no âmbito de uma “segurança pública democrática”. A política de integração e a criação de um Sistema de Segurança Pública foi o modelo encontrado por aqueles governantes para manter um mínimo de centralização na gestão da segurança pública, para que, assim, fosse possível efetivar os objetivos traçados pelo governo.

Segundo relato de pessoa da sociedade civil, o secretário de segurança do novo governo recuperou a proposta de criação de um Conselho de Segurança feito na época da

campanha eleitoral pela sociedade civil, apresentando-o para a Assembleia Legislativa logo no primeiro ano de governo.

O Paulo Sette Câmara, que foi secretário de segurança pública desse Governo, [...] resgatou uma proposta da sociedade civil, que era a criação de conselhos, para que então ele pudesse criar uma nova estrutura administrativa da área de segurança pública para trazer novamente para a segurança pública ou, no caso, para o Conselho Estadual de Segurança Pública, a autonomia e o controle sobre a política de segurança pública (SOC-05).

A proposta de criação do Conselho chegou à Assembleia Legislativa do Estado, mas com formato diferente daquele idealizado pelos membros da SDDH. Foi necessária a movimentação de parlamentares ligados aos partidos de esquerda, que mantinham interlocução com os movimentos sociais, para alertar e cobrar a participação de entidades da sociedade civil que, naquele momento, tinham capacidade e reconhecimento público para levar propostas de uma segurança pública voltada para a cidadania.

[O secretário de segurança pública] resgatou o projeto e enviou “a toque de caixa” pra Assembleia Legislativa do Estado esse Projeto de Lei, que é totalmente diferente do Projeto que foi aprovado. Nós fomos informados, na época, pelo deputado, se não me falha a memória, era o deputado Bordalo ou o deputado Edmilson Rodrigues, mais os deputados do Partido dos Trabalhadores, chamaram a Sociedade [Paraense de Defesa dos Direitos Humanos] e eles estavam muito preocupados, porque eles estavam fazendo uma proposta e essa proposta batia com as propostas da sociedade civil. A representação da sociedade civil, por exemplo, ela não era paritária e ela era garantida por associações de policiais e outras associações sem nenhuma designação. O objetivo era que eles colocariam as associações criadas por eles mesmos para manter um gueto. Então nós fomos pra esse debate e a bancada da esquerda vetou o Projeto, falou que não ia aprovar da forma como estava. Habilmente, o secretário de segurança pública, o Dr. Paulo Sette Câmara, como ele tinha urgência de aprovar esse Projeto, ele abriu um grupo de trabalho, no qual participou a sociedade, através de mim, e o Anazildo [de Moraes], que era o seu assessor direto. Nós, então, começamos a fazer uma discussão, junto com a Vera Tavares, que também acompanhou nesse processo, que era dirigente da SDDH, e nós começamos, então, a rever a legislação, e se formou o ajuste, a forma do Conselho que ele teve inicialmente (SOC-05).

De acordo com o relato acima, a base governamental tentou, ao menos inicialmente, criar uma possibilidade de aparelhamento da parcela da sociedade civil no Conselho que viria a ser instituído, este que passaria a ser o órgão máximo de deliberação em matéria de segurança pública. A articulação social nesse momento se fez imprescindível para que fosse garantida a participação de entidades não governamentais com relevante força política e com um histórico reconhecido na defesa da cidadania no estado.

Além da articulação da sociedade civil, é cabível destacar também o empenho daquele novo governo para fazer surgir um Sistema de Segurança Pública, minimamente integrado, e trazer a sociedade civil para um local mais próximo das decisões institucionais. Oliveira Neto, em pesquisa realizada em 2004, destaca a fala do ex-governador Almir Gabriel, sobre a aproximação da sociedade civil nas políticas estatais:

O que considero importante é que a gente seja capaz de juntar o conhecimento técnico às experiências do próprio povo, do conjunto da sociedade, e não ser sectário a ponto de considerar que bom é só o que é técnico ou que bom é só aquilo que a sociedade pensa. Melhor é aquilo que a gente possa somar juntos (GABRIEL apud OLIVEIRA NETO, 2004, p. 36).

O governador nomeou para a pasta da segurança um experiente profissional dessa área. Paulo Celso Pinheiro Sette Câmara já havia sido investigador de polícia em Minas Gerais, agente e delegado da Polícia Federal, e secretário de segurança do Estado do Pará durante os governos militares, entre janeiro de 1979 e março de 1982. Tendo iniciado sua carreira policial em 1952, ele relata a Oliveira Neto (2004, p. 37) que viveu “todo esse processo. Todas essas mudanças”, referindo-se ao período da ditadura militar.

No novo governo, a partir de 1995, o ex-secretário de segurança pública expõe a sua visão sobre a questão da participação e o contexto político para a implantação de uma nova política de segurança pública no estado:

Eu aprendi devagarzinho, com os meus erros, com as minhas falhas, com as minhas dificuldades de sobrevivência, eu aprendi a ouvir e, antes de impor, primeiro sentir. Mas eu aprendi pelo caminho mais difícil. Então, como Almir Gabriel tem uma formação socialista, [...] então ele tinha uma preocupação muito grande com a parte social, e a gente na área de segurança poderia ter carta branca, e ele me deu carta branca mesmo. Então eu falei que eu queria mudar toda a estrutura da segurança pública aqui no Pará e isso eu só poderia fazer se tirasse o poder político de um lado pra gente ter condição de apresentar um projeto, digamos, um arremedo de participação social, devagar. Mas eu queria criar uma condição de que todo o Sistema de Segurança Pública do Pará ficasse subordinado ao Conselho. [...] E qual era a ideia? É você ter um Sistema, o projeto nosso era um Sistema em que a cabeça do Sistema era o Conselho, abaixo era o Secretário e os Comandos e as diligências das áreas, etc. Então você tinha a área de inteligência sistêmica, você tinha Ouvidoria do Sistema, etc. (EST-01).

Um entrevistado da sociedade civil destaca a importância do Secretário Paulo Sette Câmara durante o processo de criação e instalação do Conselho:

Houve um papel muito importante do secretário de segurança pública, Dr. Paulo Sette Câmara, que realmente, durante esse processo de construção do CONSEP, ele teve o vislumbre, e ele que era uma pessoa que vinha da

Polícia Federal e participou do processo de repressão da ditadura militar, uma pessoa muito experiente nessa área, então ele verificou a possibilidade de realmente fazer um enfrentamento, de trazer a sociedade para que houvesse o controle social das entidades policiais que ele tinha participado, ele conhecia e sabia o que elas podiam fazer. Então houve, digamos assim, uma intervenção muito forte dessa Secretaria, no sentido de compor espaços de discussões, de diálogos, e também de prestigiar as propostas da sociedade civil, que, na realidade, eram propostas do Brasil, propostas que hoje moldam o nível das instituições que nós temos (SOC-05).

Ao final do primeiro ano do governo de Almir Gabriel se desenhava o Sistema de Segurança Pública do Estado, tendo como órgão de deliberação o Conselho Estadual de Segurança Pública. Finalmente, em 2 de fevereiro de 1996, foi promulgada a Lei nº 5.944, que dispõe sobre a organização do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará, cria o Conselho Estadual de Segurança Pública e também institui a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública.

A Lei nº 5.944/1996 traz a estrutura organizacional básica do Sistema de Segurança Pública, estando incluso o CONSEP:

Art. 3º – Para desempenhar sua missão institucional e realizar os processos dela decorrentes, o Sistema de Segurança Pública do Estado terá a seguinte composição:

I – Órgãos Superiores de Deliberação Colegiada:

a) **Conselho Estadual de Segurança Pública;**

b) Conselho Estadual de Trânsito;

II – Órgão Central do Sistema:

a) Secretaria de Estado de Segurança Pública;

III – Órgãos Supervisionados:

a) Polícia Civil do Estado;

b) Polícia Militar do Estado;

c) Corpo de Bombeiros Militar;

d) Departamento Estadual de Trânsito;

IV – Órgãos de Cooperação Intra-institucional;

V – Órgãos de Cooperação Interinstitucional. (Grifou-se)

Assim, o CONSEP foi instituído por via de Lei, tendo uma colocação de destaque na estrutura da segurança pública estadual – ao lado do Conselho de Trânsito, que possui atribuições específicas para essa área –, com o *status* de Órgão Superior de Deliberação Colegiada.

A primeira composição do CONSEP e também a sua missão institucional foram determinadas na Lei nº 5.944/1996, cabendo destaque para a Subseção I, que trata sobre o Conselho:

Art. 4º - O Conselho Estadual de Segurança Pública é o Órgão Superior de Deliberação Colegiada que tem por missão institucional **decidir acerca da política e das ações de segurança pública no Estado**, e terá sua

organização e funcionamento regulado em regimento interno por ele mesmo elaborado e aprovado por decreto do Governo do Estado.

§ 1º – O Conselho Estadual de Segurança Pública é composto de **9 (nove) membros**, um deles o Secretário de Estado de Segurança Pública, que o presidirá, **4 (quatro) dirigentes de órgãos públicos** a saber: o Delegado-Geral de Polícia Civil, o Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado, o Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros e o Diretor-Superintendente do Departamento de Trânsito; e **4 (quatro) indicados mediante processo seletivo, representantes das seguintes organizações não governamentais:** Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Pará, Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos, Centro de Defesa do Menor e um representante da Assembleia Legislativa do Estado, cada um com seu respectivo suplente a ser definido em regimento.

§ 2º – O mandato dos membros do Conselho Estadual de Segurança Pública, representantes da sociedade civil organizada, coincidirá com o mandato do Chefe do Poder Executivo, com renovação bienal, sendo permitida uma recondução.

§ 3º – Fica instituída a Comissão de Controle da Segurança Pública, subordinada ao Conselho Estadual de Segurança Pública, cuja composição e competência serão definidas no regimento interno desse órgão superior de deliberação colegiada.

§ 4º – Fica instituída a **Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública**, subordinada diretamente ao Conselho Estadual de Segurança Pública, cuja composição e competência serão definidas no regimento interno desse órgão.

§ 5º – A Secretaria de Estado de Segurança Pública funcionará como secretaria executiva do Conselho Estadual de Segurança Pública, promovendo-lhe os meios administrativos, financeiros, materiais e humanos indispensáveis ao seu regular funcionamento (Grifou-se).

Um destaque inicial conferido ao texto legal é sobre a missão institucional atribuída ao CONSEP, que visa “decidir acerca da política e das ações de segurança pública no Estado”. O caráter deliberativo do Conselho – e não apenas propositivo ou opinativo – ressalta a importância do órgão sobre a estrutura da segurança pública. Assim, todas as políticas programadas pelos órgãos que compunham o Sistema – naquele momento, Secretaria de Segurança, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros e Departamento de Trânsito – deveriam antes ser submetidas à aprovação do CONSEP.

Outro ponto importante é a composição por parte dos órgãos governamentais, os quais obrigatoriamente são representados por seus dirigentes máximos, ou seja, são os Delegados Gerais, Diretores e Comandantes Gerais que representam pessoalmente os órgãos que dirigem, sem suplentes ou representantes de escalão inferior. Isto reforça o poder de decisão conferida ao Conselho e dá à sociedade civil a possibilidade de debater em um mesmo nível institucional com as autoridades máximas dos órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública.

Um dos entrevistados discorre sobre a importância dessa composição, o que reforça um compromisso institucional e político por parte do poder público com as entidades representantes da sociedade civil:

Então, no Conselho Estadual de Segurança Pública do Pará, quem senta pra representar a Polícia Militar é o Comandante Geral da Polícia Militar, é o Delegado Geral da Polícia Civil, e não se admite representação [...]. Então há esse compromisso institucional e político e, com isso, o Conselho ganha um espaço dialógico muito importante, porque os representantes das instituições da sociedade civil podem falar diretamente aos dirigentes dessas instituições e, querendo ou não, nós tiramos as intermediações e passamos a ter um processo de interlocução mais verdadeiro e com muito mais possibilidades políticas, diminuindo as barreiras para o enfrentamento da sociedade civil com o Estado (SOC-05).

A composição por parte da sociedade civil, anunciada no § 1º do artigo 4º como “organizações não governamentais”, remete à existência de uma paridade numérica entre os dirigentes dos órgãos públicos que compõem o Sistema de Segurança Pública e os representantes da sociedade civil. Contudo, observa-se a presença, entre as “organizações não governamentais”, de um representante da Assembleia Legislativa do Estado (ALEPA), o que levanta a discussão, na prática, sobre o conceito de sociedade civil.

Habermas (1997) propõe o conceito de sociedade civil indicando que esta é composta por movimentos, organizações e associações que captam as vozes dos problemas sociais e as transmitem para a esfera pública política. Em outra tradição do pensamento social, Gramsci diferencia a sociedade civil – considerando-a como o conjunto de organismos habitualmente entendidos como privados – e a sociedade política ou Estado (BOBBIO, 1982).

Leonardo Avritzer (2012, p. 385) aponta que o conceito ressurgido no final do século XX traz o significado tripartite de sociedade civil, em que esta se diferencia tanto do Estado quanto do mercado, e afirma que este conceito reaparece para explicar os processos sociais que aconteciam no leste europeu e nas sociedades latino-americanas. Segundo o autor, no Brasil, durante o processo de democratização, a sociedade civil expressou a sua concepção particular, “entendida como sendo um conceito capaz de diferenciar os novos atores sociais emergentes tanto do mercado, aqui entendido como os interesses econômicos privados associados ao regime autoritário, como do Estado autoritário”.

Tomando por base essas concepções, não há espaço para a alocação de uma instituição legislativa, integrante da estrutura estatal, enquanto sociedade civil. É compreensível que, durante o processo de negociação para a instituição do CONSEP, tenham sido feitas

concessões e adequações ao quadro de composição do Conselho⁶⁵, mas não se pode considerar a existência de paridade no formato instituído pela Lei nº 5.944/1996, sendo que houve um afastamento ainda maior da ideia de paridade com as alterações feitas posteriormente.

Uma representante da sociedade civil entrevistada destaca que a falta de paridade sempre foi um ponto de discussão no CONSEP:

Eu nunca acreditei que tinha paridade. Porque, por exemplo, pra mim alguns órgãos que estão lá não são sociedade civil. Na minha concepção, no meu conceito de sociedade civil, não são sociedade civil. Então, quando se coloca a Assembleia Legislativa como sociedade civil, pra mim, eu acho que existe até uma inconstitucionalidade aí. Por que eu digo que existe uma inconstitucionalidade? Porque um poder não pode interferir no outro. Como é que o Poder Legislativo está submetido a uma gestão executiva? Porque o CONSEP faz parte da gestão do Executivo. Como é que o Poder Legislativo está submetido neste caso, já que ele é uma representação? [...] A paridade numérica nunca existiu, se você for analisar objetivamente, e esse sempre foi um debate que a gente travou (SOC-06).

Apesar do debate sobre a sua composição, a criação do CONSEP enquanto principal órgão do Sistema de Segurança Pública se destaca quando comparado a outros conselhos estaduais, especialmente por sua ampla competência para deliberar, normatizar, fiscalizar e avaliar a política de segurança pública do Estado, o que, de acordo com Sento-Sé et al. (2018, p. 164), “lhe garante um poder incomum, ao menos do ponto de vista normativo, comparado aos colegiados do tipo em outras unidades federativas”.

Além da criação do Conselho, outro grande ganho também alcançado com a Lei nº 5.944/1996 foi a instituição da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública⁶⁶, pauta que vinha sendo reivindicada pelas instituições da sociedade civil em todo o Brasil, no sentido de serem criados espaços institucionais capazes de receber as denúncias da população e fazer frente às violações de direitos historicamente praticadas por agentes policiais no país, realidade que foi acentuada com o regime militar.

No Programa Nacional de Direitos Humanos, lançado pelo Governo Federal em 1996, já constava, entre as 168 propostas, o incentivo à “criação de Ouvidorias de Polícia, com representantes da sociedade civil e autonomia de investigação e fiscalização”. O Pará foi o

⁶⁵ De acordo com uma das pessoas entrevistadas na pesquisa: “Na primeira proposta de composição do CONSEP enviada pelo Governador do Estado, através da mensagem à Assembleia Legislativa, temos notícias de não ter sido incluída a participação de representantes da ALEPA, porém a inclusão foi acolhida sem quaisquer manifestações contrárias” (EST-03).

⁶⁶ Adiante será utilizado somente o termo “Ouvidoria” para se referir à Ouvidoria do Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, conforme nomenclatura definida em 2011.

segundo estado a instituir uma Ouvidoria⁶⁷, abrangendo não apenas as polícias, mas todos os órgãos integrantes do Sistema de Segurança Pública, sendo nomeada em junho de 1997 a primeira ouvidora, Rosa Marga Rothe⁶⁸, pastora da Igreja Luterana com longa militância junto aos movimentos de educação popular e direitos humanos (COMPARATO, B., 2005).

Desta forma, observa-se que o processo de criação por via de lei do Sistema de Segurança Pública, do CONSEP e da Ouvidoria se deu em meio a um momento de busca por transformações no modo de atuação das instituições de segurança no estado, somente sendo possível essa institucionalização pela força e pelas estratégias de lutas travadas pelas instituições da sociedade civil, aliadas à vontade política dos gestores e parlamentares daquele período.

3.2 Quebrando as barreiras da participação: o período inicial do CONSEP

Se os desafios para a regulamentação do Sistema de Segurança Pública e criação do CONSEP foram grandes, o período inicial de funcionamento desse novo aparato estatal também se mostrou complexo. A proposta reformadora exigia a compreensão de uma nova cultura, um diálogo constante entre diferentes (e antagônicas) instituições e entre estas e a sociedade civil, o que não se mostrou uma ideia de fácil implementação naquele momento.

O período de repressão pela ditadura militar, ainda muito recente, marcava as lutas da sociedade civil contra as forças de segurança do Estado, estas que, como em todo o país, promoveram prisões ilegais, torturas e assassinatos de opositores políticos e de diversos outros grupos sociais. Por esse motivo, a chamada para o diálogo em um Conselho de Segurança Pública foi também desafiadora para os representantes da sociedade civil.

A oposição dos movimentos sociais ao governo de Almir Gabriel, de acordo com o depoimento do ex-secretário de segurança pública, fez o próprio governador hesitar quanto à nomeação dos representantes da sociedade civil para o CONSEP:

Quando foi pra implantar o Conselho, que a gente então começou a organizar ali em cima, SDDH, crianças e adolescentes, movimento negro e

⁶⁷ O Estado de São Paulo foi o primeiro a instituir uma Ouvidoria de Polícia, criada pelo Decreto nº 39.900, de 1º de janeiro de 1995, assinado pelo governador recém-empossado Mário Covas. Somente após o episódio de violência policial da Favela Naval e toda a repercussão dele decorrente é que o projeto de lei, que substituiu o Decreto de instituição da Ouvidoria, foi colocado na agenda política estadual para conferir maior respaldo legal à instituição. Assim, foi sancionada em 20 de junho de 1997 a Lei Complementar nº 826/97 (COMPARATO, B., 2005).

⁶⁸ A Ouvidora Rosa Marga Rothe foi reconduzida ao cargo pelo Plenário do CONSEP por três vezes (em 1999, 2001 e 2003), ocupando o cargo por quatro mandatos consecutivos, estando à frente da instituição entre os anos de 1997 e 2005. Informação extraída da página da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social. Disponível em: <<http://www.segup.pa.gov.br/node/178>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

tal, convocamos esse pessoal e pedimos para eles indicarem quem vai ser o representante de cada qual, e eu fui lá levar pro seu Almir, ele disse: “esse povo todo aqui é contra mim”. Eu disse: “Governador, o senhor foi eleito com o discurso democrático e tal” (risos). Ele ficou buzina de raiva, mas tudo bem. Eu disse: “deixa comigo” (EST-01).

Do lado oposto da bancada se posicionavam os dirigentes máximos dos órgãos de segurança pública do Estado, os quais, em geral, não estavam habituados a ser confrontados por pessoas da sociedade civil. Um ex-conselheiro da sociedade civil recorda que esse enfrentamento se deu de forma agressiva em alguns momentos:

Eu me lembro que nas discussões que nós tínhamos no CONSEP no início, quando nós tínhamos enfrentamento, que o Delegado Geral de Polícia batia na mesa, ele se levantava, ele dava murro, ele chamava palavrões, ofendia, “seu filha da mãe... não vou aceitar isso nunca”, e dava uns murros na mesa, colocava o revólver em cima da mesa e nós suspendíamos a sessão, e o Secretário chamava ele lá, acalmava... (SOC-05).

O ex-secretário de segurança pública também rememora o modo como se davam alguns embates mais fervorosos entre os agentes do Estado e a sociedade civil nesse primeiro período:

Na primeira reunião do Conselho, teve a posse, etc., e tinha quatro de um lado, quatro do outro, e olhavam um pro outro assim, como inimigos, e aquela trincheira no meio ali. Fui lá, apresentamos a ideia, a parte burocrática da história, “mas primeiro nós vamos ter que eleger um Vice-Presidente” [...]. Obviamente que os quatro de cá indicaram um, e os quatro de cá indicaram outro. Aí o Presidente decide e eu fui para o lado da SDDH. Aí a bancada se endureceu. [...] Quando terminou a reunião, os quatro foram lá e disseram: “mas o senhor não pode...”, eu disse: “posso, fiz e tá aí, e se tiver problema sai, demito qualquer um de vocês. Vou deixar bem claro que a ideia é essa, é para discutir” [...]. E assim a gente foi conduzindo por princípio (EST-01).

Por outro lado, por se tratar de uma conquista da sociedade civil, conseguida com muito esforço, observa-se que houve muita motivação e interesse por parte desses atores para que aquele projeto desse certo, o que se percebe no depoimento de pessoa da sociedade civil entrevistada:

A primeira fase [...] foi uma fase que a sociedade civil aproveitou muito, no sentido positivo mesmo. Havia uma resistência em alguns pontos, mas havia também uma abertura pra que a gente trabalhasse algumas situações. [...] Nós estávamos muito empolgados também, querendo que as coisas acontecessem, então isso ajudava muito, havia muita motivação (SOC-06).

Um fato marcante no processo de implantação do CONSEP foi o massacre de Eldorado dos Carajás. A Lei 5.944 foi promulgada no dia 2 de fevereiro de 1996, criando o Sistema de Segurança Pública e instituindo o CONSEP. Dois meses depois, no dia 17 de abril, trabalhadores rurais sem terra bloqueavam um trecho da rodovia PA-150, no município de

Eldorado dos Carajás, em manifestação contra a lentidão nos processos de desapropriação de terras para reforma agrária. Acionados para desobstruir a via, policiais militares, em ação criminosa, deixaram dezenas de pessoas feridas e mataram 19 trabalhadores rurais, confirmados sinais de execução posteriormente pela perícia, como tiros à queima roupa e golpes de foices e facões. Esse episódio ganhou repercussão nacional e internacional, e influenciou de forma contundente as discussões e o próprio modo atuação do CONSEP, que foi implantado, de fato, no mês de junho de 1996.

O ex-conselheiro entrevistado aponta que o massacre de Eldorado dos Carajás colocou em xeque a atuação da Polícia Militar, causando grande tensão no Conselho pelas cobranças da sociedade civil sobre a apuração dos fatos. A SDDH, integrante do CONSEP, fazia parte da assistência de acusação no processo judicial que apurava a responsabilidade sobre o fato, o que acirrava ainda mais a relação entre o Estado e a sociedade civil naquele momento:

E naquela época, a gente tem que fazer a lembrança, que em 1996, junto com o CONSEP, se deu também o caso de Eldorado dos Carajás, e essa chacina, que foi apurada, ela colocava a Polícia Militar em xeque, por ter assassinado 19 trabalhadores rurais, e a Sociedade [Paraense de Defesa dos Direitos Humanos] que estava no CONSEP encabeçava a assistência de acusação. Então se criou um momento de muita tensão entre a polícia e a sociedade civil, e foi um momento de muita habilidade pra que o CONSEP não tivesse sido implodido naquele período. Porque não só a SDDH e essas instituições, mas como toda a sociedade ficou dividida entre duas teses: se havia sido a chacina ou se os policiais fizeram muito bem em ter matado esses “bandidos”, esses “baderneiros”, que eram esses trabalhadores sem terra que estavam fechando rodovia, sobre a tese da legítima defesa, de que estavam sendo atacados, etc. E depois, no processo, se comprovou que na realidade não houve legítima defesa, essas pessoas todas que foram mortas foram rendidas, imobilizadas, rendidas pela polícia, não houve confronto, e depois elas foram executadas, assassinato mesmo. A perícia comprovou isso e o processo teve cabo com a condenação dos dois comandantes e a absolvição de todos os policiais envolvidos (SOC-05).

Segundo Oliveira Neto (2004), o caso de Eldorado dos Carajás exerceu grande influência sobre a reforma da política de segurança pública do Pará, e especialmente sobre a Polícia Militar. Após o episódio, a sociedade brasileira e a comunidade internacional exigiram respostas imediatas que, segundo o autor, naquele momento o sistema de segurança pública não tinha como oferecer.

Em entrevista concedida a Oliveira Neto em 2004, o ex-secretário de segurança pública, Paulo Sette Câmara, relata:

Naquela altura as instituições ficaram por baixo, totalmente por baixo, nós fomos reduzidos a pó e precisamos de respostas. Naquela altura a concepção (da integração) já tinha saído. Já era lei. Nós já tínhamos o nosso sistema,

mas estávamos apenas com um ano e quatro meses de trabalho quando aconteceu Eldorado dos Carajás. O conselho já tinha sido criado, mas não tinha sido instalado. O CONSEP foi instalado em junho (SETTE CÂMARA apud OLIVEIRA NETO, 2004, p. 59).

O processo de integração dos órgãos de segurança pública, que já vinha sendo desenhado, foi, segundo Oliveira Neto (2004), a possibilidade encontrada pelo governo para amenizar as pressões sociais que sofria, o que foi, de certa forma, acatado pelas instituições policiais, não por acreditarem nos ideais democráticos que permeavam os discursos, mas sim pela necessidade de dar respostas imediatas à sociedade, não tendo como manter o modelo tradicional de segurança pública que vinha sendo executado.

De acordo com Deluchey (2003), após o massacre de Eldorado dos Carajás, a Polícia Militar do Pará foi forçada a adotar uma posição mais flexível sobre as reformas propostas pelo governo. Sem renunciar à sua organização administrativa militarizada, a instituição precisou se submeter às reformas formuladas pelo secretário de segurança pública.

Um representante da sociedade civil recorda o antagonismo existente nos primeiros momentos do CONSEP:

Havia um claro antagonismo [entre governo e sociedade civil], porque nesse período era a primeira, digamos assim, abertura pras instituições, pras entidades de direitos humanos poderem efetivamente estar sentadas no mesmo patamar com os aparelhos de polícia. Então havia muita coisa pra ser passada a limpo. Muitas prisões, muitas chacinas, como essa de Eldorado dos Carajás, muita prisão sem mandado judicial, muitos desmandos da polícia em despejos nos interiores, a serviço do latifúndio. Então esse enfrentamento foi marcante (SOC-05).

Em meio a esse turbilhão, o CONSEP começou a funcionar com reuniões periódicas e debates acalorados. Uma das primeiras providências foi a formulação do Regimento Interno, que teve sua elaboração a cargo da sociedade civil. O texto aprovado resultou na Resolução 001/96-CESP (sigla atribuída inicialmente ao Conselho), aprovada em 24 de julho 1996, homologada posteriormente pelo governador do Estado, por meio do Decreto nº 1.555, de 9 de agosto de 1996.

Esse Regimento Interno, em vigor até os dias atuais⁶⁹, dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do CONSEP, além de regular as suas atribuições e atividades. Além de reafirmar que se trata de um “órgão superior de deliberação colegiada”, o Regimento atribui ao Conselho as funções “deliberativa, normativa, fiscalizadora e consultiva”, e ainda define

⁶⁹ Em 2015 foi aprovada pelo Plenário do CONSEP a Resolução nº 280/2015-CONSEP, que traz o texto do novo Regimento Interno do Conselho, sob a égide da Lei nº 7.584/2011. Porém, essa Resolução ainda não foi aprovada pelo chefe do Poder Executivo, estando ainda em vigor o Regimento Interno de 1996.

que ele tem por finalidade básica “o estabelecimento, acompanhamento, controle e avaliação da política das ações de Segurança Pública do Estado” (Art. 2ª do RI-CONSEP).

Com relação à composição, o Regimento Interno confere autonomia às instituições da sociedade civil, e também à ALEPA, para a indicação de seus representantes, determinando que “Os Membros Titulares e Suplentes, representantes da sociedade civil, serão indicados de maneira autônoma por suas respectivas entidades ou instituições e nomeados pelo Governador do Estado” (Art. 4ª do RI-CONSEP), diferentemente do que dizia a Lei 5.944/1996, que apontava a indicação desses membros “mediante processo seletivo”.

Foi definido que a presidência do Conselho seria ocupada pelo Secretário de Estado de Segurança Pública, cabendo-lhe o “voto de qualidade”, e, para substituí-lo nos casos de impedimento, que a vice-presidência seria eleita pelo Plenário para um mandato de dois anos, de forma que uma instituição somente poderia ocupar novamente o cargo depois que todas as outras o tivessem feito, em um sistema de rodízio.

De acordo com a pesquisa realizada por Sento-Sé et al. (2018), em uma espécie de contrapartida à reserva da presidência do Conselho ao Secretário de Segurança, foi estabelecido entre os membros, mediante um “acordo de cavalheiros”, que a vice-presidência seria ocupada pela sociedade civil, mesmo o Regimento determinando a realização de eleições entre todos os conselheiros para o cargo. Observa-se, ao longo da história do CONSEP, que esse “acordo” foi acatado em alguns períodos, mas em outros não, havendo vice-presidentes representantes também das instituições governamentais.

Ao tratar da organização do Conselho, o Regimento Interno traz a seguinte estrutura:

- Art. 7º – O Conselho Estadual de Segurança Pública tem como órgãos:
- I – O Plenário ou Colegiado Pleno;
 - II – A Secretaria Executiva;
 - III – A Ouvidoria do Sistema;
 - IV – A Comissão de Controle da Segurança Pública.

O Plenário é composto pelos membros representantes dos órgãos e instituições, entre titulares e suplentes, tendo como obrigações e direitos comparecer às reuniões, se manifestar e votar sobre matérias submetidas à discussão, relatar processos que lhes forem atribuídos, representar o CONSEP, apresentar projetos de resoluções, dentre outras prerrogativas, podendo também criar Comissões Técnicas para melhor desempenho de suas atividades.

A Secretaria Executiva é o órgão responsável pelo funcionamento do Conselho, cabendo-lhe cuidar de toda a parte burocrática necessária ao desenvolvimento das atividades, como controlar documentos, atos normativos, produzir atas, pautas, resoluções, ofícios e, para isso, deve ser assegurado a ela espaço físico adequado, recursos humanos, materiais e

equipamentos necessários, e o seu custeio é arcado pela Secretaria de Estado de Segurança Pública, órgão central do Sistema.

A regulamentação da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública nesse Regimento Interno do CONSEP foi uma grande conquista da sociedade civil. Apesar de a Lei 5.944/1996 já ter feito referência à criação da Ouvidoria, havia um temor de que esse órgão não fosse de fato implantado, que ficasse “apenas no papel”. Com o Regimento Interno do Conselho foi dado mais um passo para a efetivação dessa política que vinha sendo pleiteada pelos movimentos sociais. Em entrevista, um ex-conselheiro rememora como se deu a regulamentação da Ouvidoria naquele momento:

Nesse Regimento Interno nós demos vazão à Ouvidoria, que não existia, e que era o grande clamor da sociedade [...]. E, estrategicamente, nós regulamentamos a Ouvidoria, pra que ela pudesse sair do papel e não ficar só na lei, e os mandatos, as competências, como ela deveria agir, etc., nos inspirando o que naquela época era o único projeto de ouvidoria pública no Brasil, que era a Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo, que também foi uma criação das entidades de direitos humanos naquele momento, naquele estado, tendo assumido como primeiro ouvidor também um dirigente do Movimento Nacional de Direitos Humanos, Dr. [Benedito Domingos] Mariano. Então pegamos os regimentos internos e moldamos aqui pra ser a segunda ouvidoria do Brasil, se não me falha a memória, fundada por força de lei, com prerrogativas e independente [...]. No primeiro mandato que foi aprovado pelo Conselho foi eleita a Rosa Marga Roth, nossa querida e amada Rosa Marga, que foi presidente da Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos e que assumiu, recebeu pra si essa missão de construir essa Ouvidoria, o que fez com muita dignidade (SOC-05).

O Regimento Interno traz as competências da Ouvidoria, como receber e apurar a procedência de reclamações, denúncias e sugestões que lhe forem dirigidas; propor a instauração de sindicâncias, processos administrativos e inquéritos; recomendar ao CONSEP a adoção de medidas; e ouvir as reclamações contra irregularidades praticadas por agentes do Sistema. É assegurado ao titular da Ouvidoria a “independência e autonomia de suas ações”, “tomar por termo os depoimentos” e “acompanhar o desenvolvimento dos processos de apuração das denúncias por ele formuladas” (Art. 18, parágrafo único, do RI-CONSEP). A Ouvidoria não possui, contudo, autonomia financeira.

A Ouvidoria passou a funcionar de fato em junho de 1997, após a eleição da pastora luterana Rosa Marga Roth, militante dos movimentos de direitos humanos e ex-presidente da

SDDH, que ocupou o cargo de Ouvidora por quatro mandatos consecutivos, estando à frente da instituição entre os anos de 1997 e 2005⁷⁰.

O Regimento Interno previu, ainda, a criação de uma Comissão de Controle da Segurança Pública para compor o seu quadro organizacional, a quem competiria analisar e acompanhar todas as operações técnico-administrativas e econômico-financeiras relacionados aos órgãos de segurança pública integrantes do Sistema, proceder a auditorias junto a esses órgãos por determinação do Conselho, bem como divulgar dados e estatísticas relacionadas ao Sistema de Segurança Pública. O fato é que essa Comissão de Controle não chegou a ser implementada, sendo que os aspectos técnicos de cunho administrativo e financeiro, especialmente em relação aos recursos e orçamentos dos órgãos de segurança pública, não chegam a ser alvo de discussão no CONSEP.

Foi determinado no Regimento que o Conselho se reuniria ordinariamente a cada quinze dias, podendo ser convocadas reuniões extraordinárias e também reuniões fora da sua sede, em locais que demandem ações do Sistema de Segurança Pública. Foi definido também que as sessões plenárias do CONSEP fossem abertas ao público, sendo facultado o “direito de voz” a qualquer pessoa.

Com isso, observa-se que as prerrogativas e as regras de funcionamento trazidas pelo Regimento Interno deram ânimo para que o Conselho começasse a atuar enquanto órgão máximo de deliberação sobre segurança pública no estado do Pará. Já nos primeiros anos de atividades, diversos regramentos surgiram das deliberações do CONSEP, cabendo ressaltar algumas dessas iniciativas.

Ainda no primeiro ano de funcionamento, o CONSEP aprovou a Resolução nº 003/96-CONSEP, de 18 de outubro de 1996, que trata sobre os meios de prova no inquérito policial, determinando que comete falta disciplinar grave o servidor que deixa de adotar os procedimentos legais na preservação do local e/ou instrumento do crime, indicando também os procedimentos a serem adotados sobre o trabalho pericial, além de determinar a inclusão da disciplina “Dos meios de prova no inquérito policial” nas Academias de Polícia Civil e Militar. Essa Resolução demonstra a disposição anunciada pelo Conselho em, de fato, interferir nas ações dos agentes de segurança pública, levando à compreensão de que eram frequentes os casos de alteração de locais de crime, o que dificulta o procedimento investigativo e a elucidação dos fatos.

⁷⁰ Informação extraída da página da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social. Disponível em: <<http://www.segup.pa.gov.br/node/178>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

Em 08 de abril de 1997 foi aprovada pelo Plenário a Resolução nº 011/97-CONSEP, que inclui obrigatoriamente a matéria “Direitos Humanos” nas grades curriculares das Academias de Polícia Civil e Militar, assim como nos Cursos de Formação e Aperfeiçoamento de Praças da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar. A Resolução inclui, como anexo, os itens mínimos integrantes da grade curricular, contando com uma vasta abordagem sobre o tema. A preocupação em conjugar segurança pública e direitos humanos fica registrada no preâmbulo da Resolução, ao pontar que “as atividades ligadas à área de segurança pública, mais que qualquer outra, devem desenvolver em sua formação a vocação da defesa dos direitos humanos, posto ter como função precípua e paz social e não a propagação ou estimulação da violência”.

No mesmo ano foi criada, por iniciativa do CONSEP, a Comissão de Mediação de Conflitos Fundiários (CMCF), por meio do Decreto nº 2.410, de 24 de outubro de 1997, considerando os elevados índices de violência decorrentes de conflitos possessórios nas áreas rurais, a exemplo do que ocorrera em Eldorado dos Carajás. A Comissão, vinculada ao CONSEP, integrou o trabalho de diversos órgãos públicos com atuação voltada para a questão fundiária, sendo encarregada de “intermediar eventuais disputas de interesses possessórios, dirimir controvérsias e antecipar, quando possível, soluções amigáveis aos problemas emergentes da luta pela ocupação da terra”.

A CMCF é composta por representantes dos seguintes órgãos: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Instituto de Terras do Pará (ITERPA), CONSEP, Procuradoria Geral do Estado (PGE), Defensoria Pública (DPE), Tribunal de Justiça do Estado (TJPA), Ministério Público (MPE) e Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Em 2007, o Decreto nº 294/2007 incluiu outras instituições na Comissão: Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Pará (OAB), Ouvidor Agrário Estadual e Ministério do Desenvolvimento Agrário no Estado do Pará (MDA).

Um representante da sociedade civil, em entrevista, discorre sobre como ocorriam as intervenções dessa Comissão:

[A Comissão de Mediação de Conflitos Fundiários] Foi criada por um requerimento nosso, da sociedade civil, porque eram muitos os conflitos agrários, com muita morte, e o Estado não estava conseguindo chegar a tempo. Então se comprou a ideia de que esses conflitos ocorriam, essa violência, porque o poder público não chegava naquele lugar. Então, a Comissão de Mediação de Conflitos Agrários era, na realidade, um grupo de representantes do poder público [...] que chegava ao local do conflito pra interagir com as partes e levar essa visão dos órgãos de segurança pública. Então nós tivemos muitos conflitos resolvidos, adiantados, porque ia junto o INCRA, o ITERPA, o Tribunal de Justiça, o Ministério Público, a

Defensoria, o Conselho Estadual de Segurança Pública, a quem eu representava, e simplesmente se poderia também inibir as ações possivelmente policiais, da Polícia Civil e Militar, que estivessem engajados, e a pistolagem naquela área. Então, foi um período muito interessante. Basicamente você chagava lá, identificava o conflito, procurava um ponto de equilíbrio no conflito, mas avisava às partes: “eu estou aqui, estou vendo, sei quem são, se morrer alguém, você, você e você vão sair daqui presos e algemados”, e colocava o “guizo no pescoço”, tanto do lado dos fazendeiros como do lado dos trabalhadores, aí as partes viam a presença do Poder Público, e geralmente o conflito arrumava outra forma de resolução que não os homicídios, etc. (SOC-05).

A presença de órgãos do Estado em áreas e situações de conflito nas áreas rurais atendia ao papel preventivo das ações de segurança pública, de forma que o CONSEP conseguiu, pelo menos por algum tempo, encabeçar essa atuação e, junto com as demais instituições, evitar a ocorrência de outros resultados violentos em conflitos fundiários. Atualmente, e há vários anos, não há registros de atividades da CMCF, embora o Decreto que a criou ainda esteja em vigência.

Em 1998, como instrumento da política de integração da segurança pública proposta pelo governo estadual, foi aprovada a Resolução nº 020/97-CONSEP que cria as Zonas de Policiamento da Polícia Militar (ZPol), enquanto unidades de policiamento ostensivo com atuação no mesmo espaço geográfico das circunscrições das Seccionais Urbanas da Polícia Civil, conjugação que antes não existia. Assim, as ZPol e as Seccionais Urbanas passaram a ser consideradas “unidades básicas do sistema de polícia”, sendo que os Comandos das ZPol passaram a ser implantados nas instalações das Seccionais. De acordo com a referida Resolução, “O Comando das ZPol e as autoridades policiais civis interagirão em igualdade de condições dentro das áreas específicas de atuação, sem qualquer subordinação e sempre na busca de um trabalho em parceria e cooperação”.

Segundo Oliveira Neto (2004), houve uma resistência inicial para a implantação das ZPol, especialmente por parte dos delegados chefes das Seccionais, os quais consideravam que os policiais militares estavam invadindo o seu ambiente de trabalho. Mas o autor observa que essa resistência ficou restrita ao alto escalão das polícias estaduais – delegados e oficiais superiores –, pois os policiais de hierarquia mais baixa já conviviam entre si nas ruas e delegacias.

Outro importante elemento da política de integração da segurança pública foi a criação do Instituto de Ensino de Segurança do Estado do Pará (IESP), por meio da Lei nº 6.257, de 17 de novembro de 1999, reunindo em uma só instituição de ensino as academias e escolas de

formação da Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar. De acordo com a referida Lei:

Art. 1º - Fica criado o Instituto de Ensino de Segurança do Estado do Pará - IESP como unidade de ensino com gestão própria, autonomia didática, científica e disciplinar, mantido pela Secretaria Executiva de Segurança Pública do Estado do Pará, com a finalidade de promover a formação e a qualificação de recursos humanos destinados às atividades de proteção dos cidadãos quanto à segurança e a riscos coletivos, por intermédio das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Coube ao CONSEP aprovar o Estatuto do IESP, o que foi feito por meio da Resolução nº 012, de 28 de dezembro de 1999, documento em que o Conselho define as funções, as diretrizes, a organização e a estrutura do Instituto.

A representante da sociedade civil, em entrevista, considera que o Conselho teve um papel chave na formação dos novos policiais, com a criação do IESP.

As resoluções do CONSEP sempre estavam direcionando, aperfeiçoando, incluindo disciplinas, como direitos humanos, formatando alguns cursos de formação. Isso, naquele momento, era muito importante, porque havia uma concepção de segurança pública muito pior do que se tem hoje (SOC-06).

Também nesse período, em cumprimento aos itens do PNDH 1, foi criado, em nível nacional, o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, o PROVITA, por meio da Lei Federal nº 9.807, de 13 de julho de 1999, a partir de proposta elaborada por uma entidade da sociedade civil defensora de direitos humanos, o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP), com sede em Recife-PE. A formulação dessa política pública objetivou diminuir a impunidade, “tendo em vista a criminalidade presente no cotidiano da sociedade e os vários testemunhos que expressavam o medo de denunciar arbitrariedades, principalmente aquelas cometidas por agentes do Estado” (MONTEIRO, 2002, p. 55).

Por iniciativa das manifestações da sociedade civil organizada no CONSEP, foi sancionada no ano 2000 a Lei Estadual nº 6.325, de 14 de novembro de 2000, que criou o Programa Estadual de Assistência a Vítimas, Testemunhas e Familiares de Vítimas de Crimes, o PROVITA/PA. O Programa passou a funcionar, em consonância com as diretrizes federais, por meio de convênios, acordos, ajustes e parcerias entre os entes federativos para viabilizar o seu custeio, sendo dirigido por um Conselho Deliberativo e executado por entidade da sociedade civil. A SDDH permaneceu por muitos anos como entidade executora do Programa no Pará.

Um ex-conselheiro entrevistado rememora o trabalho realizado pelas entidades da sociedade civil para a instalação do PROVITA no Pará:

Em 1999, nós conseguimos que o CONSEP aprovasse a recomendação para que o governo do Estado do Pará aderisse ao programa de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas, o PROVITA. Então, foi uma articulação vinda pelo CONSEP, pela sociedade civil, na luta contra a impunidade e em função também do caso Eldorado dos Carajás, da retaliação que vinha ocorrendo. E o CONSEP aprovou e foi um interlocutor com o governo do Estado para trazer esse Programa. Então, primeiro se criou a adesão, para que o Estado do Pará pudesse ingressar nesse Programa. Depois, em 1999 foi feito o convênio e, em seguida, uma lei criando o Programa Estadual, que foi gerido pela SDDH durante muitos anos. Então, a criação dessa política pública de proteção às testemunhas era um elemento fundamental e uma das principais bandeiras da luta pelos direitos humanos no Brasil, que era a luta contra a impunidade (SOC-05).

Em 2001, foram aprovadas duas resoluções pelo Conselho sobre procedimentos a serem adotados em casos de tortura, em referência à Lei Federal nº 9.544/1997 que regulamentou esse crime. A Resolução nº 023, de 20 de fevereiro de 2001, trouxe normas procedimentais à ação policial no sentido de coibir a prática de tortura e homicídio, bem como qualificar a investigação nesses casos, como a determinação de apuração administrativa contra a omissão de informações em Boletins de Ocorrências que tratem de denúncias de tortura, o afastamento imediato da atividade policial de agentes de segurança pública que tenham empregado força letal, além de submissão desses agentes à avaliação psicológica e atendimento especializado, e também a determinação de utilização, nos treinamentos de tiro policial, de silhueta de corpo inteiro, devendo-se considerar a preservação de órgãos vitais.

A Resolução nº 038, de 07 de agosto de 2001, também tratou sobre os procedimentos apuratórios nos casos de denúncias de tortura envolvendo agentes de segurança pública. Em seu texto, determina que as corregedorias das Polícias Civil e Militar instaurem inquérito policial, em caráter prioritário, sobre todas as denúncias de tortura que envolvam servidores do sistema de segurança pública, solicitando ao Ministério Público a indicação de membro para acompanhar os casos, dentre outras providências.

Além das normas instituídas a partir das discussões no Conselho, naqueles primeiros anos de atuação, o CONSEP realizou reuniões e audiências públicas fora de sua sede, se dirigindo aos municípios do interior do estado para discutir as demandas trazidas por aquelas comunidades. Um representante da sociedade civil relembra essa prática, que fortalecia a interlocução entre a população e o Estado:

Nós fizemos a interiorização do CONSEP, fizemos várias audiências públicas, levamos as sessões do CONSEP pra vários locais de conflito, zonas de conflito, onde iam todas as autoridades conversar em audiência pública, onde o povo podia vir fazer os seus principais reclames, inclusive falar mal da Polícia Militar, falar mal da Polícia Civil... O CONSEP ouvia tudo isso, anotava e depois tomava medidas, ouvia *in loco*. Essa capacidade de

interlocução entre a sociedade e o Estado para discutir política pública é a função fundamental do CONSEP (SOC-05).

Ele também aponta o caráter pedagógico que a própria existência e a atuação do Conselho exerciam sobre aqueles dirigentes do governo, apontando que “esse primeiro momento foi uma fase também de educação, porque essas autoridades da área de polícia não eram acostumadas com o diálogo com a sociedade civil”, postura que, aos poucos, foi se modificando, a partir da atuação persistente dos membros da sociedade civil.

Uma ex-conselheira entrevistada avalia que, nos primeiros períodos, apesar dos embates que aconteciam no CONSEP, havia interesse por parte da secretaria de segurança pública. Naquele tempo, também foi criada uma base de respeito entre os seus membros, o que possibilitou o diálogo e a construção de um norte orientador da política de segurança pública.

Havia um interesse naquele momento do Secretário de Segurança Pública. Esse é um fator que a gente avalia, a sociedade civil tem maior possibilidade de atuação quando o Secretário de Segurança Pública quer que aquilo aconteça. [...] Agora, é importante registrar, eu observava naquele momento que havia um respeito muito grande da Secretaria de Segurança, dos órgãos de segurança, com as entidades da sociedade civil que estavam lá, então as nossas posições sempre tinham algum valor, tinham muita consideração. E é um fator que a gente não pode desconsiderar que havia um interesse do Secretário em que aquilo desse certo. Havia toda uma proposta de reestruturação da segurança pública, de criação do Sistema de Segurança Pública, então isso tudo talvez foi um fator facilitador (SOC-06).

As resoluções e determinações oriundas do CONSEP elencadas até aqui são exemplos da atuação desse Conselho nos seus primeiros anos de funcionamento, sendo possível observar que o colegiado se mostrou relevante na proposição e implantação de normas que visavam à qualificação da política de segurança pública, de um modo geral, e também a modificação das ações dos servidores, com foco nas ações policiais.

3.3 Com o tempo, as mudanças: os limites da participação social

O CONSEP prosseguiu com suas atividades, realizando reuniões periódicas e discutindo temas relevantes à atuação do Estado no campo da segurança pública. Mas as mudanças vieram com o tempo, tanto em relação à sua composição quanto à contundência das suas ações.

No último ano do governo de Almir Gabriel, já do segundo mandato, foi promulgada a Lei nº 6.476, de 8 de agosto de 2002, que altera a Lei nº 5.944/1996, aquela que instituiu o

Sistema de Segurança Pública e o CONSEP. Essa nova lei inclui dois órgãos do Estado ao Sistema de Segurança Pública: a Superintendência do Sistema Penal e o Centro de Perícias Científicas “Renato Chaves”, este instituído enquanto autarquia no ano 2000, desvinculando-se da Polícia Civil.

O CONSEP, por sua vez, teve sua composição alterada de nove membros para treze, no total, constando no novo arranjo o seguinte formato (alterações grifadas):

Art. 4º [...]

§1º O Conselho Estadual de Segurança Pública é composto de **13 (treze) membros**, um deles o Secretário Executivo de Estado de Segurança Pública, que o presidirá; 6 (seis) dirigentes de órgãos públicos, a saber: o Delegado-Geral de Polícia Civil, o Comandante-Geral da Polícia Militar, o Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar, o **Diretor-Superintendente do Departamento de Trânsito, o Superintendente do Sistema Penal, o Diretor-Geral do Centro de Perícias Científicas "Renato Chaves"**; 4 (quatro) indicados mediante processo eletivo, representantes das seguintes organizações não-governamentais: Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Pará, Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos, Centro de Defesa do Menor e **Centro de Defesa do Negro do Pará**; 1 (um) Deputado, integrante da Comissão de Segurança Pública da Assembléia Legislativa do Estado; e **1 (um) representante dos policiais, civis ou militares, escolhido por rodízio entre as associações representativas, na ordem e forma estabelecidas por resolução do Conselho, cada um com seu respectivo suplente a ser definido em regimento interno.** (Grifou-se).

A nova composição incluiu dois representantes de órgãos do governo, um da sociedade civil – representante do Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará (CEDENPA)⁷¹ – e uma representação de servidores da segurança pública, especificamente de policiais.

Sobre a importância da inclusão do CEDENPA no Conselho, uma representante da sociedade civil relatou:

A gente tem acompanhado o trabalho do CONSEP porque para o movimento negro é importante essa questão da segurança, porque a população negra é a grande vítima da segurança pública. Isso está no cerne, está na história da segurança pública. A segurança era para assegurar a população contra os negros. Então para a gente é importante participar e a gente tem participado ativamente esse tempo todo (SOC-04).

O novo formato, ao mesmo tempo em que distanciou o Conselho da ideia de paridade – contando com 6 representações do governo e 4 da sociedade civil –, acrescentou à

⁷¹ O Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará (CEDENPA) é uma entidade sem fins lucrativos, fundada em agosto de 1980, reconhecida na sociedade paraense pela sua atuação no processo de superação do racismo, do preconceito e da discriminação. Mais informações estão disponíveis no site da instituição: <<http://www.cedenpa.org.br/>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

composição a representação dos agentes de segurança pública, segmento que até então não havia sido considerado no processo dialógico. Instalou-se, assim, o formato tripartite na composição do Conselho, havendo representantes do Estado, da sociedade civil e dos trabalhadores da segurança pública.

Além das mudanças na composição do Conselho, houve a mudança no comando do governo estadual. Nas eleições de 2002, Simão Jatene (PSDB) foi eleito governador e, apesar de pertencer à mesma legenda partidária de Almir Gabriel, a política no campo da segurança pública sofreu alterações sensíveis com relação à estrutura que havia sido construída.

Antes disso, em 1999, Almir Gabriel havia feito uma reforma administrativa em seu governo, criando Secretarias Especiais de Estado, como uma forma de concentrar as secretarias executivas sob a administração de (super)secretários (OLIVEIRA NETO, 2004), tendo criado a Secretaria Especial de Estado de Defesa Social (SEDS)⁷², na qual foi alocada a Secretaria Executiva de Segurança Pública. Mas, neste momento, não houve alteração naquilo que era considerado o Sistema de Segurança Pública e nem no CONSEP, sendo que o Secretário Segurança Pública, Paulo Sette Câmara, passou a responder também pela pasta da Defesa Social até o final do mandato de Gabriel.

No primeiro mês do governo de Simão Jatene, em 2003, valendo-se da estrutura das Secretarias Especiais de Estado, foi alterada a composição do Sistema de Segurança Pública. A Lei nº 6.532, de 23 de janeiro de 2003, colocou a SEDS como órgão central do Sistema de Segurança Pública e rebaixou a Secretaria Executiva de Segurança Pública ao mesmo patamar dos demais órgãos de segurança. O novo texto legal previu (alterações grifadas):

Art. 3º – Para desempenhar sua missão institucional e realizar os processos dela decorrentes, o Sistema de Segurança Pública do Estado terá a seguinte composição:

I – Órgãos Superiores de Deliberação Colegiada:

a) Conselho Estadual de Segurança Pública;

b) Conselho Estadual de Trânsito;

II – Órgão Central do Sistema:

a) Secretaria Especial de Estado de Defesa Social, com a competência prevista em lei;

III – Órgãos sob supervisão técnica:

a) Secretaria Executiva de Estado de Segurança Pública;

b) Polícia Civil do Pará;

c) Polícia Militar do Pará;

d) Corpo de Bombeiros Militar do Pará;

e) Departamento de Trânsito do Estado do Pará;

⁷² A Lei nº 6.212, de 28 de abril de 1999, já revogada, criou sete Secretarias Especiais de Estado, entre elas a Secretaria Especial de Estado de Defesa Social (SEDS), que concentrou os seguintes órgãos: a) Secretaria Executiva de Segurança Pública; b) Secretaria Executiva de Justiça; c) Defensoria Pública do Estado; d) Polícia Civil; e) Polícia Militar do Pará; f) Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Pará; g) Superintendência do Sistema Penal do Estado; h) Instituto de Metrologia do Estado do Pará; e i) Departamento de Trânsito do Estado.

- f) Superintendência do Sistema Penal;
- g) Centro de Perícias Científicas “Renato Chaves”; (...). (Grifou-se).

Segundo Oliveira Neto (2004, p. 54), essa nova lei “institui a SEDS como órgão central do sistema, reduzindo a secretaria de segurança pública ao *status* de simples órgão de supervisão técnica [...], equiparado hierarquicamente às polícias estaduais”.

Essa mudança importou em nova alteração da composição do CONSEP, por força da mesma lei que, além de incluir a Secretaria Especial de Estado de Defesa Social, acrescentou mais um representante do Poder Legislativo Estadual no Plenário do colegiado, sem nenhuma justificativa expressa⁷³.

Aliás, de acordo com duas pessoas entrevistadas durante a pesquisa, as inclusões de membros da Assembleia Legislativa no CONSEP se deram, nos dois momentos (1996 e 2003), por meio de alterações feitas diretamente na casa legislativa, não fazendo parte das propostas originais enviadas pelo Conselho.

A nova Lei, então, dispôs:

Art. 4º [...]

§ 1º O Conselho Estadual de Segurança Pública é composto de 15 (quinze) membros, um deles o Secretário Especial de Estado de Defesa Social, que o presidirá; 7 (sete) dirigentes de órgãos públicos, a saber: o Secretário Executivo de Estado de Segurança Pública, o Delegado-Geral de Polícia Civil, o Comandante-Geral da Polícia Militar, o Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar, o Diretor-Superintendente do Departamento de Trânsito, o Superintendente do Sistema Penal, o Diretor-Geral do Centro de Perícias Científicas “Renato Chaves”; 4 (quatro) membros indicados mediante processo eletivo, representantes das seguintes organizações não-governamentais: Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Pará, Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos, Centro de Defesa do Menor e Centro de Defesa do Negro do Pará; 2 (dois) Deputado integrantes da Comissão de Segurança Pública da Assembleia Legislativa do Estado; e 1 (um) representante dos policiais militares, bombeiros militares e policiais civis, escolhido por rodízio entre as associações representativas, na ordem e forma estabelecidas por resolução do Conselho, cada um com seu respectivo suplente a ser definido em regimento interno.

Mais uma vez foi se distanciando a ideia de paridade entre as representações do governo e da sociedade civil. O quadro a seguir auxilia na compreensão dessa nova composição:

⁷³ De acordo com duas pessoas entrevistadas durante a pesquisa, as inclusões de membros da Assembleia Legislativa no CONSEP se deram, nos dois momentos (1996 e 2003), por meio de alterações feitas na casa legislativa, não fazendo parte das propostas originais enviadas pelo Conselho.

Quadro 1 – Composição do CONSEP de 2003 a 2011, conforme a Lei nº 6.532/2003

| MEMBROS DO CONSEP | |
|---|---|
| Dirigentes de órgãos públicos | |
| 01 | Secretário Especial de Estado de Defesa Social (Presidente) |
| 02 | Secretário Executivo de Estado de Segurança Pública |
| 03 | Delegado-Geral de Polícia Civil |
| 04 | Comandante-Geral da Polícia Militar |
| 05 | Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar |
| 06 | Diretor-Superintendente do Departamento de Trânsito |
| 07 | Superintendente do Sistema Penal |
| 08 | Diretor-Geral do Centro de Perícias Científicas “Renato Chaves” |
| Organizações não governamentais | |
| 09 | Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Pará |
| 10 | Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos |
| 11 | Centro de Defesa do Menor |
| 12 | Centro de Defesa do Negro do Pará |
| Poder Legislativo e Associações de policiais e bombeiros | |
| 13 | Dois Deputados integrantes da Comissão de Segurança Pública da Assembleia Legislativa do Estado |
| 14 | |
| 15 | Um representante dos policiais militares, bombeiros militares e policiais civis, escolhido por rodízio entre as associações representativas |

Fonte: Kecya Matos, 2018.

Por mais que se tente um esforço argumentativo para indicar que havia sete dirigentes do governo, de um lado, e sete “outros” membros, de outro, não há justificativa para afirmar que membros do Poder Legislativo e associações de servidores representem a sociedade civil organizada, grupos estes que devem ser desvinculados da estrutura do Estado.

O comando da SEDS foi assumido por Manoel Santino Nascimento Júnior, membro de carreira do Ministério Público Estadual, que foi mantido no cargo por toda a gestão de Jatene (2003-2006), assumindo também a Presidência do CONSEP. Já a Secretaria Executiva de Segurança Pública foi assumida, nesse mandato governamental, por Ivanildo Ferreira Alves, pelo próprio Manoel Santino em um período de quatro meses, e por Ana Amélia Seffer Figueiredo⁷⁴.

Nesse período de sucessivas mudanças, os membros da sociedade civil no CONSEP sentiram uma perda de qualidade na atuação do colegiado, especialmente se comparado aos períodos iniciais de funcionamento. Um ex-conselheiro aponta que houve um “retrocesso” com a entrada do novo governo, mesmo este sendo da mesma legenda partidária do anterior, o que foi sentido na condução do Conselho e nos debates sobre segurança pública:

⁷⁴ Informação extraída da página da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social. Disponível em: <<http://www.segup.pa.gov.br/node/98>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

Veja bem, a sociedade civil ganhou força, então, por essas gestões. Foram mais ou menos dois mandatos do PSDB, e o PSDB aprovou esse projeto, apoiou mesmo. [...] Mas há um retrocesso, então entra um novo segmento, entra um novo governo, essas coligações com o PSDB, mas o movimento já não é... já é uma segunda geração. Então já se começa a fazer, digamos assim, um controle do Conselho Estadual de Segurança Pública, pra que se tire a sua eficiência política de gestão de política pública e seja um mero órgão homologador. Então as discussões importantes não são trazidas pro CONSEP, são tratadas internamente. O CONSEP passa a homologar relatórios, tem ainda algumas execuções, mas perde o seu poder de fogo em função de uma nova legislação que vem alterando, recompondo a constituição das instituições que participam do CONSEP (SOC-05).

Esse relato corrobora a fala de outra ex-conselheira, que observa que a força política e interventiva do CONSEP depende muito de quem esteja no comando da Secretaria de Estado, sendo uma tarefa difícil para a sociedade civil conseguir se impor quando não há interesse da parte governamental.

Esse é um fator que eu te digo, assim, quando a gente avalia o CONSEP, a sociedade civil tem maior possibilidade de atuação quando o Secretário de Segurança Pública quer que aquilo aconteça. Não vamos ser ingênuos de achar que “não, a participação social...(!)”, até mesmo porque não há o equilíbrio de representação. [...] A gestão do CONSEP não pode fugir do perfil que tem o Secretário de Segurança Pública. Se ele é uma pessoa que tem uma abertura para uma gestão participativa, você tem maiores resultados. Se você observa que é um gestor que não acredita naquilo, parece que o Conselho não faz influência nenhuma (SOC-06).

A partir das falas dos entrevistados, verifica-se que há uma oscilação quanto à capacidade de intervenção na dinâmica do CONSEP pela sociedade civil, a depender da abertura proporcionada pelos atores governamentais. No momento em que essa abertura é reduzida, diminui a “eficiência política” do Conselho e este passa a ser um “mero órgão homologador”.

Neste ponto, cabe a reflexão de Deluchey (2012, p. 79) sobre o papel dos conselhos compostos por representantes do Estado e da sociedade civil organizada, os quais foram criados com a função de renovar e consolidar a participação democrática, mas que podem servir como meras arenas técnicas que legitimam a agenda governamental, ao invés de atuarem como novas arenas políticas que tragam os embates democráticos para o campo institucional:

Os Conselhos, ao invés de se constituir em fóruns políticos, possibilitando a institucionalização de conflitos entre representações do mundo divergentes e/ou concorrenciais, poderiam se desenvolver como meras arenas técnicas, cujo produto seria apenas a legitimação da política formulada pela administração governamental.

Para o autor, a institucionalização de um conselho depende, em geral, do quanto os governantes se apoiam ou não nas atividades daquele conselho para aumentar o seu poder de governabilidade:

[...] o Conselho terá uma institucionalidade forte apenas se os governantes enxergam nele a possibilidade de articular de forma mais eficaz os diferentes atores intervindo na esfera da política pública contemplada, possibilitando, desta maneira, o aumento de sua capacidade de ação enquanto governo. Caso o presidente do Conselho precise do mesmo para garantir ou consolidar sua autoridade, ou caso este represente uma ameaça em relação à sua governabilidade, a liderança do presidente no Conselho será dirigida para a consolidação ou para a neutralização do poder político do órgão colegiado (DELUCHEY, 2012, p. 87).

Em 2003, o colegiado aprovou a Resolução nº 073/03-CONSEP, alterando o seu Regimento Interno para adequá-lo às modificações feitas pelas leis estaduais quanto aos membros integrantes do Conselho.

O primeiro governo de Simão Jatene⁷⁵ foi marcado, segundo os relatos das entrevistas, por um momento de enfraquecimento do CONSEP, tanto pelas sucessivas mudanças em sua composição quanto pela falta de interesse dos dirigentes governamentais em utilizar aquele espaço para a definição das grandes questões da segurança pública no estado. O ex-secretário de segurança pública entrevistado, sob uma ótica menos entusiasmada, afirma que, desde que ocorreram essas alterações no Conselho, ele existe “de brincadeira, como no resto do Brasil” (EST-01).

Contudo, mesmo sem o apoio de antes, a sociedade civil continuou apresentando suas pautas no CONSEP e cobrando do Estado uma melhor atuação das forças de segurança pública. Vale ressaltar o trabalho desenvolvido pela Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública no Conselho, especialmente nos momentos em este esteve mais enfraquecido. Nos quatro mandatos em que esteve à frente do órgão, até 2005, Rosa Marga Roth não hesitou em pautar debates polêmicos no Conselho e, apesar de não ter direito a voto, usava o seu direito de manifestação para discutir as pautas populares e levar as próprias pessoas das associações de bairros e municípios do interior para fazerem suas reivindicações nas reuniões do CONSEP.

Para o ex-secretário de segurança pública entrevistado, a sociedade civil também não soube aproveitar plenamente o espaço do CONSEP para a construção de políticas democráticas no campo da segurança pública, sendo poucos os conselheiros que

⁷⁵ O referido governador foi eleito novamente em 2010 e reeleito em 2014, cumprindo, em 2018, o seu último ano de mandato.

demonstravam uma postura de maior enfrentamento. A Ouvidora Roth, para ele, foi uma das que sempre se colocou de maneira mais combativa no Conselho:

A Ouvidora, a Marga [Roth], todo mundo era contra a Marga. A Marga era um absurdo. [...] Ela era a única que criava problema lá no Conselho, e ela tinha assento lá, e tinha a tribuna pra população, que ela podia trazer quem ela quisesse pra lá, e aquilo ali matava todo mundo de ódio, era um problema (risos) (EST-01).

Aquilo que “era um problema” para o governo, representava força para a sociedade civil. Esse histórico demonstra que a sociedade organizada estava certa em reivindicar a existência de uma Ouvidoria independente e autônoma, capaz de sustentar as reivindicações sociais contra o Estado, a partir de suas próprias estruturas, fazendo um elo entre o Estado e a população.

A força política das ações da Ouvidoria, em conseguir abrir o debate público sobre segurança para a sociedade, incomodou os dirigentes governamentais que não concordavam com a ideia de participação social e com aquele tipo de interferência em um campo historicamente fechado. Até mesmo os recursos orçamentários provenientes da Secretaria de Segurança Pública foram reduzidos, em relação ao governo anterior (COMPARATO, B., 2005).

Em 2005, Rosa Marga Roth não foi reconduzida ao cargo de Ouvidora, sendo substituída, em votação no Plenário do CONSEP, pelo delegado de polícia aposentado Lélío Railson Dias de Alcântara, que já havia sido corregedor geral da polícia civil, delegado geral e secretário de segurança pública (COMPARATO, B., 2005).

Com esse novo mandato, observa-se uma ruptura com a própria ideia de ouvidoria pública enquanto órgão autônomo à estrutura estatal que o instituiu⁷⁶, pois, de acordo com Rubens Pinto Lyra (2003, p. 391):

Para que as ouvidorias sejam legítimas, necessitam serem autônomas, ou seja, terem seu titular escolhido por órgão independente do poder fiscalizado: o seu titular, interlocutor qualificado que representa a sociedade - na universidade, na prefeitura, no governo, etc. - deveria ser independente do órgão fiscalizado, portanto, nunca escolhido pelo dirigente deste.

O novo ouvidor não foi diretamente indicado pelo Secretário de Estado de Defesa Social que, naquele momento, presidia o CONSEP, mas não era tarefa difícil para os dirigentes do Estado colocar no cargo quem fosse de seu interesse, uma vez que a sociedade civil estava em franca desvantagem numérica no Plenário do colegiado. E mesmo aposentado, o novo ouvidor fazia parte da estrutura estatal da polícia, a quem a Ouvidoria tinha a função

⁷⁶ Para um aprofundamento conceitual e histórico sobre as ouvidorias, conferir as obras de Rubens Pinto Lyra (2003; 2008) e o trabalho de tese de Bruno Konder Comparato (2004).

era de monitorar. Por maior que fosse a sua qualificação técnica, não havia adequação entre a sua trajetória profissional e o cargo de Ouvidor.

Hoje em dia, desde a aprovação da Resolução nº 304/2016-CONSEP⁷⁷, que traz o Regimento Interno da Ouvidoria, é exigido que “O candidato a Ouvidor do SIEDS deve ser indicado por entidades da sociedade civil” (Art. 10), e um dos requisitos para ocupar o cargo é “não integrar os órgãos que compõem o SIEDS” (Art. 12, VII). Porém, naquele período, essas normas ainda não existiam.

Uma das representantes da sociedade civil, entrevistada durante a pesquisa, relembra esse período do CONSEP:

Houve quase que uma ruptura com aquela forma de gestão que estava acontecendo, porque vimos que a Ouvidoria caiu nas mãos de uma pessoa que não era da sociedade civil. O gestor [da Secretaria de Segurança Pública], naquele momento, assume uma postura de muita rivalidade dentro do Conselho, o que dificulta muitas deliberações (SOC-06).

Nas eleições para o governo do Estado em 2006, foi eleita Ana Júlia Carepa, do Partido dos Trabalhadores (PT). Para a sociedade civil que militava no monitoramento e controle das ações dos órgãos de segurança pública, esse momento foi visto como uma oportunidade de renovação e maior força à atuação do CONSEP, tendo em vista o impulsionamento conferido à participação social em nível nacional desde o início do governo Lula em 2003.

Em 2007, ao final dos dois anos de mandato do ouvidor Lélcio Alcântara, a sociedade civil se articulou em manifestações públicas em favor da eleição de uma candidata oriunda dos movimentos sociais, sendo eleita a pastora luterana Cibele Kuss, reconhecida por sua atuação na militância pelos direitos humanos.

No governo de Ana Júlia, uma lei de reestruturação administrativa⁷⁸ extinguiu as Secretarias Especiais de Estado (ou supersecretarias) criadas por Almir Gabriel. A SEDS deixou de existir e a Secretaria de Estado de Segurança Pública voltou a atuar como órgão central do Sistema, tendo as polícias e os demais órgãos de segurança em sua composição. A advogada e ex-presidente da SDDH, que já havia sido conselheira no CONSEP por essa entidade, Vera Lúcia Marques Tavares, foi nomeada como titular da Secretaria.

A grande expectativa criada pela sociedade civil – que, em geral, apoiava a ascensão de um governo de esquerda –, com a posse da nova governadora, não foi suprida em sua

⁷⁷ A Resolução nº 304/2016-CONSEP foi homologada pelo Decreto nº 1.666, de 26 de dezembro de 2016.

⁷⁸ Lei nº 7.022, de 24 de julho de 2007.

totalidade em relação à participação social no Conselho. Essa é a avaliação de uma ex-conselheira entrevistada:

Quando entra o governo da Ana Júlia, não se consegue tudo aquilo que se achava que ia conseguir. Achava-se que ia haver muita participação, que ia haver muita abertura, mas não foi bem assim. Na verdade, a gente observou que o CONSEP continuou ficando na segunda..., as coisas eram decididas e só levavam depois. Mas, ao mesmo tempo, o CONSEP teve uma certa força, pela influência da sociedade civil (SOC-06).

Ao mesmo tempo, conforme a fala da entrevistada, a sociedade civil ganhou um novo ânimo no Conselho com a nova composição da Secretaria de Segurança Pública e também com a nova titular da Ouvidoria.

Nesse período, outro caso grave de violação de direitos humanos ocorrido no Pará teve ampla repercussão nacional. Em outubro de 2007, uma adolescente de 15 anos ficou presa durante 26 dias em uma cela masculina com cerca de 30 homens no município de Abaetetuba, tendo sofrido estupros diários, torturas e todo tipo de violência nesse período. A partir da denúncia, o processo que se desenvolveu para apurar as responsabilidades desse fato se estendeu por vários meses e colocou em xeque o Sistema de Segurança Pública do Estado, restando denunciados cinco delegados, três agentes prisionais e dois investigadores, além de dois presos pelo crime de estupro. A juíza do caso, que recebeu o pedido de transferência da menina para um local adequado, só se manifestou cerca de duas semanas depois e passou a responder junto ao Conselho Nacional de Justiça.

O caso demonstrou a fragilidade das instituições de segurança pública e do sistema de justiça, sendo que tanto o Delegado Geral da Polícia Civil quanto a Secretária de Segurança Pública pediram exoneração dos cargos poucos meses depois. No início de 2008, Geraldo Araújo foi nomeado para a pasta da Segurança Pública, permanecendo até o final do governo de Ana Júlia, em 2010.

A partir desse episódio, a sociedade civil no CONSEP intensificou as discussões e cobranças aos órgãos de segurança pública, especialmente com relação ao tratamento dispensado a crianças e adolescentes. A ex-conselheira entrevistada rememora que esse crime repercutiu fortemente no Conselho, afirmando que “o caso da menina de Abaetetuba foi muito discutido e várias coisas surgiram dele, como a decisão de construção da nova delegacia, com espaços adequados, e algumas resoluções que vieram no sentido de como deveria ser a relação do Estado com crianças e adolescentes” (SOC-06).

Uma das normas surgidas a partir dessas discussões foi a Resolução nº 157/10-CONSEP, aprovada em 22 de setembro de 2010, que apresenta regras sobre os procedimentos

em situações de atos infracionais cometidos por crianças e adolescentes. A referida resolução determina: a expressa proibição de apreensão de crianças; o prazo máximo 5 dias para permanência de adolescente em delegacias, em caso de cometimento de ato infracional grave, devendo ficar em local separado de adultos e em condições dignas de permanência, sendo também proibida a permanência de adolescentes do sexo feminino e do sexo masculino no mesmo local; a proibição de registro fotográfico de adolescentes em delegacias ou a identificação destes por apelidos; a proibição do uso de algemas, ressalvado quando houver comprovada resistência ou iminente perigo de fuga, conforme a Súmula vinculante nº 11 do Supremo Tribunal Federal; dentre outros regramentos.

Também no ano de 2010, a sociedade civil no CONSEP tomou a frente da discussão que vinha há tempos se desenvolvendo no cenário nacional com relação ao combate à tortura. A partir de um requerimento apresentado ao Conselho pelo Presidente da Comissão de Direitos Humanos da OAB/PA, Marcelo Silva de Freitas, em que propôs a adesão do Sistema de Segurança Pública do Pará à Campanha Permanente de Prevenção e Combate à Tortura no Brasil, foi criado, por meio da Resolução nº 159/10-CONSEP, o Comitê Gestor Estadual da Campanha Permanente de Prevenção e o Combate à Tortura (CEPCT), a partir da exposição do caso emblemático de um jovem negro que foi torturado dentro de uma delegacia da capital paraense, e de tantos outros fatos denunciados à Ouvidoria e às Corregedorias de Polícia.

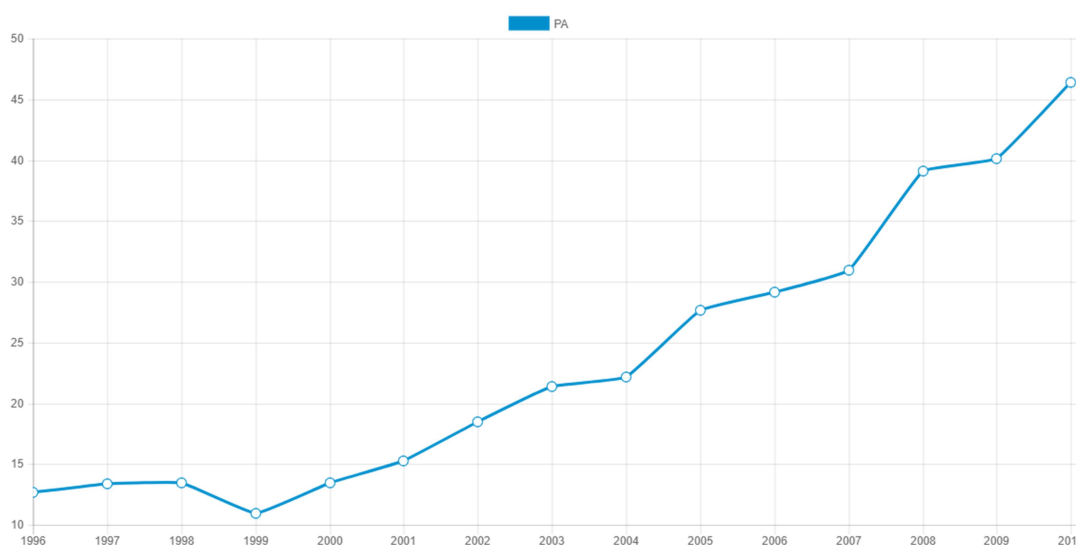
O CEPCT vem atuando desde então sob a coordenação de um representante da Comissão de Direitos Humanos da OAB-PA, tendo como sede e como base administrativa e operacional a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública. Atualmente segue em tramitação pelos órgãos de governo a minuta de um Projeto de Lei, elaborado pelo Comitê, objetivando a criação do Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura, órgão já existente em alguns estados da Federação e também na esfera federal⁷⁹, que institucionaliza o trabalho de prevenção e combater à tortura, trazendo para a estrutura estatal a responsabilidade de confrontar esse crime.

As iniciativas normativas que a sociedade civil conseguiu debater via CONSEP se mostraram como ações de resistência da agenda de direitos humanos dentro do campo da segurança pública no Pará. O Conselho, ao longo do tempo, deixou de ser reconhecido com a importância dos primeiros anos de funcionamento, sendo relegado à sociedade civil o papel de coadjuvante nesse processo. As estatísticas criminais, ao seu turno, seguiram piorando, e a violência no estado continuou se mostrando cada vez mais feroz.

⁷⁹ O Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura foi criado pela Lei nº 12.847, de 2 de agosto de 2013.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), com dados disponíveis em plataforma digital⁸⁰, a taxa de homicídios por 100 mil habitantes no Pará saltou de 12,70 em 1996 para 46,40 em 2010, sendo que a taxa verificada no Brasil teve variação de 24,78 (1996) para 27,80 (2010). O gráfico abaixo indica as variações na taxa do estado nesse período:

Figura 1 – Taxa de homicídios por 100.000 habitantes – Estado do Pará (1996-2010)



Fonte: Atlas da violência. Filtros – Homicídio Brasil, 2018.

Esses dados revelam que, no Pará, o problema da criminalidade violenta se agrava a cada ano e perpassa vários governos, de diferentes linhas ideológicas, e escancara as dificuldades dos órgãos de segurança pública em enfrentar a ocorrência de crimes violentos. A sociedade civil, em meio a esse caos, resiste atuando nos espaços em que consegue realizar algum tipo de controle social, mantendo a sua participação na esfera pública.

3.4 O contexto atual do CONSEP e da segurança pública no Pará

Nas eleições para o governo do Estado em 2010, Simão Jatene foi eleito novamente governador. Ao tomar posse em 2011, ele nomeou para a pasta da segurança pública Luiz Fernandes Rocha, delegado de polícia civil que já havia ocupado o cargo de Delegado Geral entre 2003 e 2006, sendo conselheiro do CONSEP representando sua instituição nesse mesmo período.

⁸⁰ Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/filtros/148/homicidios>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

Ao final do primeiro ano de mandato, o governador sancionou a Lei nº 7.584, de 28 de dezembro de 2011, que reestruturou tanto o Sistema e a Secretaria de Segurança Pública – que passaram a ser nomeados Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (SIEDS) e Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (SEGUP) – quanto o CONSEP, agregando novos membros ao colegiado.

Em geral, as definições e finalidades do Conselho de Segurança Pública foram mantidas na nova lei, mas contando com uma nova redação. De acordo com a Lei nº 7.584/2011, o CONSEP “é o órgão de deliberação colegiada que tem por finalidade definir sobre as políticas e medidas relevantes na área de segurança pública no Estado do Pará” (Art. 4º). A nomenclatura de “órgão superior”, presente nas legislações anteriores, foi retirada.

A atual estrutura do Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social foi desenhada da seguinte forma:

Figura 2 – Organograma atual do Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social



Fonte: Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social, 2018⁸¹.

Na composição do CONSEP, outras duas instituições tomaram assento: o Ministério Público Estadual e o Poder Judiciário Estadual. A Lei assim dispôs:

Art. 4º [...]

§ 1º O CONSEP é presidido pelo Secretário de Estado de Segurança Pública e Defesa Social, e integrado por quinze membros, sendo sete conselheiros natos.

⁸¹ Disponível em: <<http://www.segup.pa.gov.br/node/191>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

I - Membros natos:

- a) Secretário de Estado de Segurança Pública e Defesa Social;
- b) Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado;
- c) Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar;
- d) Delegado-Geral da Polícia Civil do Estado;
- e) Diretor-Superintendente do Departamento de Trânsito do Estado do Pará;
- f) Superintendente do Sistema Penitenciário do Estado;
- g) Diretor-Geral do Centro de Perícias Científicas “Renato Chaves”.

II - Membros representantes de organizações da sociedade civil:

- a) Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Pará - OAB-PA;
- b) Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos - SDDH;
- c) Centro de Defesa da Criança e do Adolescente Emaús - CEDECA/Emaús;
- d) Centro de Defesa e Estudo do Negro do Pará - CEDENPA.

§ 2º O CONSEP terá também em sua composição:

- a) dois Deputados integrantes da Assembléia Legislativa do Estado;
- b) um representante do Ministério Público Estadual, desde que manifestado o interesse do órgão;
- c) um representante do Poder Judiciário Estadual, desde que manifestado o interesse do Poder;
- d) um representante de entidades de classe dos órgãos que compõem o SIEDS, escolhido por rodízio entre as associações representativas, esses últimos na ordem e forma estabelecidas por resolução do CONSEP. (Grifou-se).

O quadro a seguir auxilia a compreensão dessa nova composição:

Quadro 2 – Composição do CONSEP de 2011 até a atualidade, conforme a Lei nº 7.584/2011

| MEMBROS DO CONSEP | |
|--|--|
| Membros natos | |
| 01 | Secretário de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (Presidente) |
| 02 | Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado |
| 03 | Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar |
| 04 | Delegado-Geral da Polícia Civil do Estado |
| 05 | Diretor-Superintendente do Departamento de Trânsito do Estado do Pará |
| 06 | Superintendente do Sistema Penitenciário do Estado |
| 07 | Diretor-Geral do Centro de Perícias Científicas “Renato Chaves” |
| Membros representantes de organizações da sociedade civil | |
| 08 | Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Pará |
| 09 | Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos |
| 10 | Centro de Defesa da Criança e do Adolescente / Emaús |
| 11 | Centro de Defesa e Estudo do Negro do Pará |
| Poder Legislativo, Ministério Público, Poder Judiciário e Entidades de classe dos órgãos do SIEDS | |
| 12 | Dois Deputados indicados pela Presidência da Assembleia Legislativa do Estado do Pará |
| 13 | |
| 14 | Um representante do Ministério Público Estadual |
| 15 | Um representante do Poder Judiciário Estadual |
| 16 | Um representante de entidades de classe dos órgãos que compõem o SIEDS, escolhido por rodízio entre as associações representativas |

Fonte: Kecya Matos, 2018.

A redação da nova lei traz alguns pontos que merecem observação. O *caput* do § 1º pode confundir quem o lê ao indicar que o Conselho será “integrado por quinze membros”, deixando a figura do presidente fora dessa soma, quando, na verdade, são dezesseis membros que totalizam a composição do colegiado. Observe-se que a Assembleia Legislativa permanece com dois assentos no CONSEP, cada um com um suplente. Ademais, a designação de “membros natos” para os representantes dos órgãos governamentais, por mais que não esteja errada a sua aplicação, imprime um distanciamento entre estes e os demais membros do Conselho, como se uma determinada classe fosse mais valorizada que outra, conforme apontou uma das pessoas entrevistadas na pesquisa.

As entidades da sociedade civil com representação no CONSEP não sofreram alterações, nem para mais nem para menos, permanecendo em desvantagem numérica em relação aos órgãos do Estado, ainda mais quando contabilizados os novos integrantes que, por mais que não façam parte dos entes executores da segurança pública, compõem a estrutura estatal e, de acordo com a avaliação de representante da sociedade civil, “são instituições que francamente trabalham com o *status quo*” (SOC-05), causando forte desequilíbrio do Conselho.

Uma das pessoas entrevistadas, vinculada à sociedade civil, aponta que a falta de paridade no Conselho sempre esteve presente, mas as últimas alterações na composição deixaram a sociedade civil em maior desvantagem:

[O CONSEP] Nunca foi paritário, desde a sua criação nunca foi paritário, mas ele era o mais paritário possível para a proposta. Foi uma proposta revolucionária, inclusive, na época. No início havia mais condições da sociedade civil fazer discussões, levar propostas e conseguir passar e aprovar, mesmo não tendo a paridade, mas o número era menor, então tinha mais condições, contrabalanceava melhor. Hoje, com a entrada do Ministério Público, do Poder Judiciário e de mais um representante da Assembleia Legislativa, tu não tens mais essas condições. A impressão que dá é que a voz da sociedade civil fica abafada, fica tolhida (SOC-07).

É válido ressaltar que a Ouvidoria e também as Corregedorias dos órgãos do SIEDS, assim como o Disque-Denúncia⁸² e o IESP, participam das reuniões do Conselho enquanto dirigentes convocados, com direito à voz, mas não a voto. O CONSEP também é responsável pelos processos eleitorais para a escolha do titular da Ouvidoria e da representação das entidades de classe dos órgãos que compõem o SIEDS.

⁸² Órgão responsável pelo gerenciamento do serviço de recebimento de denúncias anônimas feitas pela população, vinculado administrativamente ao Secretário de Estado de Segurança Pública e Defesa Social, e tecnicamente ao Conselho Estadual de Segurança Pública – CONSEP (Art. 15, Lei nº 7.584/2011).

Mesmo com as críticas feitas à nova composição, diversas vezes debatidas pelos membros da sociedade civil no CONSEP, um novo ânimo é verificado naquele período, havendo mais abertura para o processo dialógico. É o que analisa uma ex-conselheira entrevistada:

Com a volta do governo do Jatene, num primeiro momento, nós tínhamos um Secretário de Segurança Pública que era muito aberto ao CONSEP, ele conseguia negociar, ele conseguia dialogar. Então, eu acho que o Luiz Fernandes, naquele primeiro momento, apesar dos embates, ele fortalecia alguns pontos da sociedade civil. Por isso que eu digo que a gestão do CONSEP não pode fugir do perfil que tem o Secretário de Segurança Pública. Se ele é uma pessoa que tem uma abertura para uma gestão participativa, você tem maiores resultados. Se você observa que é um gestor que não acredita naquilo, parece que o Conselho não faz influência nenhuma (SOC-06).

Um representante da sociedade civil avalia que o trabalho do CONSEP durante todos esses anos ajudou a formar profissionais que passaram a refletir sobre o papel da segurança pública de dentro do próprio Estado, fazendo surgir gestores e outros agentes mais voltados ao diálogo, a exemplo do novo secretário.

A presença do CONSEP, a presença da sociedade civil, a capacidade de trazer temas polêmicos pra discussões, pra debates, onde as partes apresentavam suas teses e fundamentações, [...] abre passagem para um grupo de dirigentes, de profissionais dentro dessas instituições, como delegados de polícia e oficiais da Polícia Militar, que já são frutos de uma nova geração e que também querem arejar essas instituições. O próprio Secretário de Segurança Pública, o Dr. Luiz Fernandes, ele é fruto desse movimento. [...] Então os discursos e as políticas patrocinadas pelo Conselho terminaram sendo pontos de apoio pra esse novo movimento, que foi muito importante (SOC-05).

Uma das discussões levantadas nesse período, tema que há anos já vinha sendo debatido, eram os casos de violência contra lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, discussão essa que resultou na elaboração de um Plano Estadual de Segurança Pública de Combate à Homofobia, dando seguimento ao Programa Brasil sem Homofobia do Governo Federal. Com o objetivo de viabilizar as ações previstas no Plano Estadual, o CONSEP aprovou em 2010 a Resolução nº 155/10-CONSEP, que cria o Comitê Gestor responsável pela operacionalização, desenvolvimento, acompanhamento e avaliação desse Plano, contando com a participação dos órgãos de segurança pública, outras secretarias e órgãos de Estado e representações do movimento LGBT.

A questão da violência policial, sempre denunciada no Conselho pela Ouvidoria e pela sociedade civil, recebeu nova atenção nesse período. Duas resoluções trouxeram regramentos sobre os casos de letalidade policial, motivadas especialmente pelas discussões levantadas no

PNDH 3, em sua Diretriz 14 que versa sobre o combate à violência institucional com ênfase para a erradicação da tortura e a redução da letalidade policial e carcerária.

A Resolução nº 173-11/CONSEP cria o Grupo de Acompanhamento da Letalidade e Mortalidade, vinculado ao CONSEP e de natureza permanente, “com vistas a identificar os fatores que aumentam o risco de ocorrências dessa natureza e, se necessário, propor a adoção de medidas para a sua prevenção, redução e aprimoramento das estruturas investigativas” (Art. 1º). O grupo é coordenado pela Ouvidoria, fazendo parte também representantes das corregedorias de cada um dos órgãos de governo que compõem o CONSEP, representantes da Promotoria de Direitos Humanos do Ministério Público Estadual, do Núcleo de Direitos Humanos da Defensoria Pública, além da SDDH, da Comissão de Direitos Humanos da OAB-PA e do CEDECA-Emaús, incluído em 2016.

Em consonância com a Portaria Interministerial nº 4.226/2010, aprovada pelo Ministério da Justiça e pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, que estabelece diretrizes sobre o uso da força pelos agentes de segurança pública, a Resolução nº 173-11/CONSEP determinou ainda que os agentes de segurança pública devem preencher um relatório individual todas as vezes que dispararem arma de fogo ou fizerem uso de instrumentos de menor potencial ofensivo ocasionando lesões ou mortes, o qual deve ser encaminhado ao Grupo de Acompanhamento de Letalidade e Mortalidade.

A Resolução nº 202/12-CONSEP traz os procedimentos a serem adotados nas ocorrências que resultem letalidade ou lesão corporal envolvendo os agentes do Sistema de Segurança Pública e Defesa Social, a partir de proposta encaminhada pelo Grupo de Acompanhamento da Letalidade e Mortalidade. Dentre as normas definidas está, nos procedimentos com vítima fatal, a comunicação imediata à autoridade policial competente; o isolamento e preservação do local do fato; a determinação de não remoção das vítimas; o preenchimento de relatório circunstanciado em que conste justificativa para o uso da força; a apreensão, pelo delegado de polícia, das armas e demais objetos envolvidos na ocorrência e encaminhamento para a perícia; determinar a apresentação dos servidores civis ou militares na respectiva corregedoria; e acompanhar a perícia científica no local do fato.

Ainda de acordo com essa Resolução, nos procedimentos em que as vítimas necessitem de atendimento de urgência ou emergência, os servidores deverão acionar imediatamente, por qualquer meio, o Serviço de Resgate do Estado ou do Município para o transporte das pessoas feridas; em casos de inexistência desse serviço, os feridos deverão ser transportados pelos servidores para uma unidade de saúde; o acionamento do serviço de resgate deve ser registrado em Boletim de Ocorrência Policial e no relatório circunstanciado,

constando o local, a data, o horário e o nome do atendente, e se a remoção for feita pelos próprios servidores deve constar, ainda, o horário de saída e chegada à unidade de saúde.

Tais medidas foram motivadas por diversas denúncias que relatavam a alteração nos locais das ocorrências em que pessoas eram mortas em operações policiais, os alegados “confrontos”, e também sobre a ausência de socorro em casos de feridos, ou ainda em casos de socorros forjados, realizados por policiais, em que a pessoa seria levada já sem vida para a unidade de saúde, dificultando, assim, o trabalho da perícia no local do crime, ou ainda em casos em que pessoa seria levada pela viatura policial com vida, mas com demora excessiva para chegar ao atendimento, o que resultava no falecimento do ferido.

Em 2011, também houve a eleição para a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública, após o encerramento do segundo mandato da ouvidora Cibele Kuss. Nesse momento, diversas entidades da sociedade civil organizada, para além daquelas que compõem o CONSEP, se reuniram manifestando apoio à candidatura de Eliana Fonseca Pereira para o cargo, ela que é educadora popular e militante nas organizações de direitos humanos desde o período da ditadura militar, especialmente no Movimento de Mulheres do Campo e da Cidade (MMCC) e na SDDH, já tendo atuado também como conselheira no CONSEP.

O papel da Ouvidoria mais uma vez se mostra determinante ao fortalecer a sociedade civil na luta por direitos humanos no campo da segurança pública. Por mais que, por diversos motivos, a sociedade civil estivesse enfraquecida para criar estratégias de controle social das ações estatais, a existência de uma Ouvidoria autônoma, tendo à frente alguém integrante da sociedade civil, viabiliza a continuidade de um serviço que contrapõe as irregularidades do Estado e fortalece a resistência dos grupos sociais marginalizados. Essa visão é partilhada por uma ex-conselheira entrevistada:

Nós tivemos Ouvidoras maravilhosas, a gente não pode negar o trabalho que a Marga fez, o trabalho que a Cibele fez, o que a Eliana fez, o desprendimento da Eliana no comando da Ouvidoria, até se arriscando mesmo. E eu acho que isso foi um marco, pra mim foi um marco muito importante ter uma Ouvidoria forte, empenhada por essas mulheres fortes, que conduziam, atendiam a sociedade, a população tinha força, e isso fortaleceu o CONSEP. Elas fortaleciam a sociedade civil no CONSEP. [...] Então é um elo que você tem que ter sempre forte. Se você tiver uma Ouvidoria que enfrenta, que vai, você tem isso muito forte. [...] Então eu tenho uma visão de que a Ouvidoria fortalece o CONSEP, e isto repercute muito na sociedade civil (SOC-06).

Em 2012, foi aprovada no colegiado a Resolução nº 204/12-CONSEP, que regulamenta o uso da força pelos agentes de segurança pública no estado do Pará. Essa Resolução também decorreu das diretrizes apontadas pela Portaria Interministerial nº

4.226/2010, tendo a sua proposta básica concebida pelos membros do Colegiado dos Corregedores do Sistema de Segurança Pública do Pará (CICSP), que reúne as corregedorias dos órgãos governamentais dessa área, e sofreu alterações pela representante da SDDH no CONSEP à época, Anna Cláudia Lins Oliveira.

A referida Resolução traz diversas normas que definem objetivamente os tipos de instrumentos e técnicas autorizadas sobre a utilização da força policial, indicando os níveis de uso da força, que vão desde a presença física, passando pela verbalização, técnicas de contato, utilização de instrumentos de menor potencial ofensivo e, por último, a utilização de força letal pelo emprego de arma de fogo ou outro instrumento capaz de produzir a morte do opositor. Indica também os princípios a serem seguidos pelos agentes de segurança pública em qualquer nível de uso da força, sendo eles a legalidade, a necessidade, a proporcionalidade, a moderação, a conveniência e a progressividade. Aponta, ainda, as ações que são consideradas abusivas, como a realização de disparos de advertência, o uso de arma de fogo contra pessoa em fuga que esteja desarmada ou não apresente ameaça, o uso de arma de fogo contra veículo que desrespeite o bloqueio policial, dentre outras ações. É determinada também a inclusão de conteúdos relativos a direitos humanos, proibição da tortura e sobre técnicas e instrumentos de menor potencial ofensivo nos processos seletivos e cursos de formação dos agentes de segurança pública.

Com seus membros atentos à mobilização nacional que discutia o uso das expressões “autos de resistência” ou “resistência seguida de morte”, o Conselho aprovou em 22 de julho de 2013 a Resolução nº 221/13-CONSEP que extingue essas designações genéricas em registro policial, boletim de ocorrência, inquérito policial e notícia de crime pelos integrantes dos órgãos do SIEDS. O “auto de resistência” é um modo de classificação e registro de mortes causadas por policiais – não autorizado em nenhuma lei processual penal – que termina por ocultar os homicídios ocorridos nessas circunstâncias, fazendo com que esses casos não sejam investigados pelos órgãos de segurança pública.

Nesse caso, o Pará foi um dos primeiros estados da Federação a emitir norma interna determinando a abolição dos termos “autos de resistência” ou “resistência seguida de morte” nos registros policiais, seguindo a recomendação da Resolução nº 08, de 20 de dezembro de 2012, emitida pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, que aprovou tal medida dando cumprimento à deliberação unânime do Colegiado do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), que atua na esfera federal.

Em 2014 Simão Jatene foi reeleito ao governo do Estado. Ele deslocou Luiz Fernandes Rocha para a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e nomeou para a Secretaria

de Segurança Pública o General de Divisão Jeannot Jansen da Silva Filho. Com uma longa carreira nas fileiras do Exército, Jansen foi nomeado com a expectativa de serem tomadas medidas mais enérgicas no combate ao crime, por seu perfil “linha dura”, considerando os altos índices de violência que o estado vinha enfrentando. Com o passar do tempo se viu que essa expectativa não se concretizou.

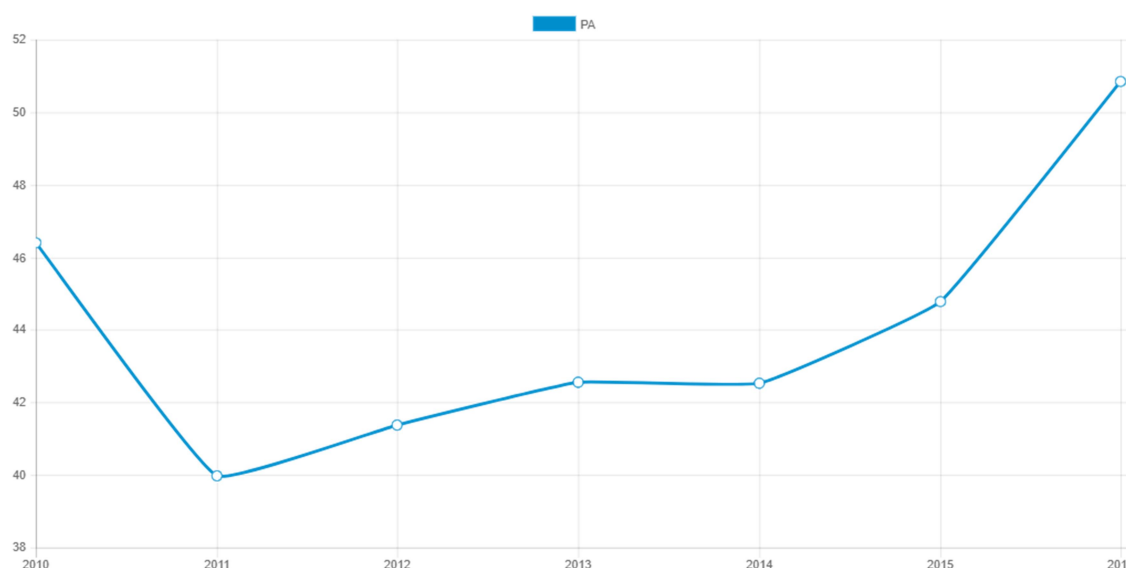
Apresentando uma postura menos voltada para o diálogo, o novo secretário deixou a sociedade civil no CONSEP com pouco poder de atuação. É como analisa uma ex-conselheira sobre esse período no colegiado:

Nessa segunda gestão, agora, do governo Jatene, fica muito evidente que a postura do novo gestor não é uma postura de conciliação, de participação, de divisão de papéis democráticos, não. É uma postura muito diferente. Então, claro que a sociedade civil se esforça, mas não sai (SOC-06).

O CONSEP entrou, novamente, em uma fase pouco propositiva, passando a receber demandas e a homologar relatórios dos órgãos, grupos e comissões ligadas a ele, porém, sem um aprofundamento sobre muitas discussões.

Nesse período, a violência no Pará voltou a crescer. Tomando por base os casos de homicídio, quando Simão Jatene voltou a governar o Estado, em 2011, a taxa desse crime por 100 mil habitantes reduziu em relação ao ano anterior, caindo de 46,40 em 2010 para 39,97 em 2011. Mas essa foi a única redução do período. A partir daí os números aumentaram, assim como o medo da população por ver a violência tão de perto e frequentemente ser atingida por ela.

Em 2016, a taxa de homicídios foi de 50,85 por 100 mil habitantes, a mais alta já registrada até então, o que corresponde a 4.223 mortes no estado somente naquele ano. Para servir de parâmetro, a taxa registrada no Brasil no mesmo ano foi de 30,33 homicídios por 100 mil habitantes. Os dados do IPEA e do FBSP, disponíveis até o ano de 2016, mostram essa variação no Pará entre os anos de 2010 e 2016:

Figura 3 – Taxa de homicídios por 100.000 habitantes – Estado do Pará (2010-2016)

Fonte: Atlas da violência. Filtros – Homicídio Brasil, 2018.

Nos últimos anos, o estado contabiliza diversos casos de chacinas ocorridas em seu território, muitas delas com indícios de participação de agentes de segurança pública, como a ocorrida em 2011 no distrito de Icoaraci, em Belém, em que 6 adolescentes foram executados por um ex-policia militar, o qual já era investigado por outros crimes. Em 2014, houve outra chacina, também em Belém, quando 10 pessoas foram mortas em bairros da periferia após o assassinato de um policia militar afastado, acusado de fazer parte de um grupo de extermínio.

Mais recentemente, esses atos se repetiram: em janeiro de 2017, 35 pessoas foram mortas em bairros da periferia de Belém após o assassinato de um policia militar; em maio de 2017 ocorreu a chacina de Pau D'Arco, a mais violenta em área rural desde Eldorado dos Carajás, quando 10 trabalhadores rurais foram sumariamente executados por policiais civis e militares; e já em 2018, após outro homicídio de policia, mais de 40 pessoas foram assassinadas em Belém em um intervalo de quatro dias.

Esses e outros casos sugerem uma nociva aproximação entre agentes de segurança pública e grupos de extermínio ou milícias, considerando que há vários episódios em que muitas pessoas são executadas em sequência em bairros da região metropolitana de Belém após a ocorrência de alguma morte ou lesão de policia. Segundo matéria jornalística, em 2018, até o mês de abril, mais de 50 pessoas foram executadas após policiais serem assassinados⁸³.

⁸³ Informação disponível em: <<https://g1.globo.com/pa/para/noticia/mortes-em-serie-de-civis-e-de-pms-expoem-disputa-entre-trafficantes-e-milicianos-no-para.ghtml>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

De acordo com o FBSP (2018), o estado se encontra entre os entes federativos que apresentam melhor qualidade nos dados sobre segurança, contudo, até o momento, não existe um sistema de publicidade a esses dados, com vistas a facilitar o acesso da população às estatísticas sobre a violência, embora tenha sido prometida a implantação desse sistema pelo atual secretário de segurança.

Dados recentes do FBSP apontam que o número de mortes violentas intencionais aumentou do Pará entre 2016 e 2017, assim como em diversos outros estados da federação. Em números absolutos referentes ao Pará, em 2016 foram vitimadas 4.207 pessoas, aumentando para 4.465 em 2017. A taxa de mortes violentas intencionais por 100 mil habitantes chegou a 53,4 em 2017, sendo que a taxa nacional, já muito alta, é 30,8 (FBSP, 2018).

Entre esses números estão as mortes decorrentes de intervenção policial, ocasionadas por policiais civis ou militares, estando em serviço ou fora de serviço. No Pará, essas mortes aumentaram 36,5% nos últimos dois anos. Em 2016, a taxa de mortes decorrentes de intervenção policial era de 3,4 por 100 mil habitantes, saltando para 4,6 em 2017. Essa taxa significa a morte de 388 pessoas ocasionadas por policiais civis e militares só em 2017 (FBSP, 2018).

A quantidade de policiais assassinados no estado também assusta. Em 2017, foram mortos 37 policiais civis e militares, 14 a mais que em 2016, a maioria estando fora de serviço no momento da ocorrência (FBSP, 2018). Em 2018, até o mês de junho a imprensa já reportava a morte de 30 policiais militares, e a cada mês novas vítimas são somadas às estatísticas. A crueza dos números, embora diga pouco sobre a sensação de insegurança no estado, adverte que nem os policiais nem a população em geral estão distantes da violência no Pará.

Em meio ao caos na segurança pública, no início de 2018, o governador trouxe de volta para a pasta da segurança o delegado Luiz Fernandes Rocha, que assumiu a Secretaria no mês de fevereiro. Por se tratar de recente alteração, ainda são escassas as informações que possibilitem uma melhor análise sobre os resultados das políticas de segurança pública no ano de 2018, este que é o último ano da gestão de Simão Jatene frente ao governo do Estado. O que se espera, para o bem da sociedade, é que seja retomado um melhor processo de diálogo na segurança pública e que sejam tomadas medidas acertadas para a redução dos índices de criminalidade e melhoria na qualidade de vida da população.

3.5 Os entraves e desafios à atuação do CONSEP

Com mais de vinte anos de funcionamento contínuo, servindo como referência para outros estados da Federação e até mesmo para outros países, o CONSEP ganha destaque entre as experiências participativas pela sua solidez e maturidade, buscando implantar discursos e ações voltadas para a cidadania e os direitos humanos na mais alta esfera de decisão da política de segurança pública no estado do Pará.

Contudo, a trajetória do Conselho é marcada também por alguns entraves que dificultam a influência mais incisiva de suas ações no dia a dia da população paraense no que tange à segurança pública. As dificuldades que serão tratadas adiante foram referidas pelas pessoas entrevistadas nesta pesquisa, objetivando-se, assim, retratar as análises e impressões de quem atua ou já atuou pessoalmente no Conselho, e serão também utilizadas análises já referidas em outras pesquisas que examinaram a dinâmica do CONSEP.

3.5.1 Estrutura e capacidade de monitoramento

O CONSEP possui amplas atribuições, constantes em Lei e no seu Regimento Interno, que provêm de sua natureza deliberativa, consultiva e fiscalizadora, o que é incomum em comparação a outros conselhos da mesma natureza existentes no Brasil (SILVA, 2013). Em 22 anos de existência, o seu funcionamento se deu de forma contínua, sem interrupções. De acordo com o secretário de segurança pública entrevistado, se coloca como um “partidário e defensor da transparência e do controle social”, o CONSEP vem atuando com regularidade:

O Conselho tem funcionado bem. Agora, tem os altos e baixos do funcionamento, e é exatamente quando há participação mesmo, efetiva. O Conselho do Estado tem uma regularidade, mas nem por isso a gente deixa de reconhecer que tem determinados momentos que termina tendo uma frequência menor, uma atuação menor, mas ela nunca fugiu da média e nunca deixou de discutir temas polêmicos (EST-02).

Atualmente, o Conselho se reúne quinzenalmente, de acordo com um calendário prévio aprovado pelo colegiado, sendo as pautas informadas aos seus membros com antecedência. Essa periodicidade e regularidade são relevantes especialmente por se exigir a presença pessoal dos dirigentes dos órgãos de segurança pública do Estado, para os quais não há suplência. A forma coordenada como ocorrem as reuniões e os procedimentos conferidos

aos debates levantados e às solicitações feitas⁸⁴ também apontam para uma regularidade em sua atuação.

O órgão responsável por executar todas as medidas administrativas e burocráticas no CONSEP é a Secretaria Executiva, que provê todos os meios necessários ao funcionamento do Conselho, e foi uma das principais interlocutoras para a realização desta pesquisa.

O CONSEP possui uma ampla sala de reuniões localizada na sede da SEGUP que, apesar de não haver espaço para muitas pessoas, abriga confortavelmente os membros do colegiado, além dos dirigentes convocados, como a Ouvidoria, a diretoria do IESP, os corregedores, etc.

Por outro lado, a Secretaria Executiva funciona em um espaço muito precário, em uma pequena sala localizada também na sede da SEGUP. Além do secretário executivo, há três servidores e um estagiário cedidos para esse trabalho administrativo, sendo que não existe um quadro específico de servidores para o Conselho, que se torna dependente da estrutura de pessoal da Secretaria de Segurança. Em visita ao local, observou-se que o espaço da Secretaria Executiva é muito pequeno para o desenvolvimento de suas atribuições, não havendo o espaço necessário para o arquivamento adequado de documentos ou para reunir os integrantes dos grupos, comissões e comitês criados pelo CONSEP.

Na visão do secretário executivo entrevistado na pesquisa, “O CONSEP deveria dispor de melhor estrutura técnica e burocrática, levando a empreender melhor dinamismo, além de capacitá-lo a responder com eficiência e eficácia, a execução das missões sob sua responsabilidade” (EST-03).

Mesmo com a visível escassez de recursos materiais e humanos, a Secretaria Executiva vem conseguindo realizar as atividades básicas para o funcionamento do Conselho, como elaboração de pautas e atas de reuniões, envio e recebimento de ofícios e confecção dos textos das resoluções. Contudo, a pequena estrutura, por vezes, impede que seja dada celeridade à grande quantidade de pautas e demandas levantadas pelo CONSEP. Não há também um sistema informatizado que facilite o acesso às deliberações do Conselho, como resoluções e decretos, os quais deveriam estar mais acessíveis à população, até para se poder exigir o seu cumprimento pelos agentes de segurança pública.

Outro ponto deficitário no CONSEP é a falta de um mecanismo permanente de monitoramento e avaliação sobre o cumprimento das decisões tomadas. Durante um curto

⁸⁴ Aqui se faz referência, em geral, aos procedimentos de abertura de processo administrativo, atribuição de membros para a relatoria do processo ou criação de comissões para a elaboração de proposições sobre o tema, e votação em Plenário sobre a matéria.

período existiu uma comissão de monitoramento, mas não funcionou por muito tempo. Esse tema vem sendo pautado pela sociedade civil e já foi incluído na proposta do novo Regimento Interno, aprovada no Conselho, mas ainda pendente de homologação pelo governador do Estado. Assim, sem um mecanismo de monitoramento não há como saber se as resoluções aprovadas pelo Conselho, embora tenham validade legal, vêm de fato sendo cumpridas pelos agentes de segurança pública.

De acordo com uma conselheira representante da sociedade civil,

Este é um problema, a gente não tem monitoramento. Então a gente não sabe se as resoluções do Conselho foram de fato implementadas. A gente sabe daquelas resoluções mais pontuais, a gente acompanha, mas no geral a gente não consegue. É muita coisa, e como não temos um sistema de monitoramento a gente não consegue ter essa visão, se o que é decidido de fato é feito (SOC-04).

Um representante do Estado também concorda que a falta de monitoramento se torna um problema para a execução de qualquer política pública, e aponta a falta de pessoal disponível para a realização desse trabalho no CONSEP:

Na verdade, não existe nenhum tipo de política, qualquer que seja ela, se você não tiver um acompanhamento e um monitoramento para ver o efeito que está tendo, tem que ter condições de você avaliar. Então a gente vai ter que reativar a comissão de monitoramento. A gente tem problema estrutural, principalmente de pessoal, esse é que é o grande problema. [...] O que tem é que fazer o acompanhamento pra ver, aquela normativa, aquele direcionamento que foi dado pelo Conselho, se está sendo seguido, se não está, por que não está. Esse monitoramento a gente vai dar seguimento, talvez não criando mais um instituto, mas dando essa atribuição para os órgãos que já existem e fazem o acompanhamento das políticas (EST-02).

Para um dos entrevistados, vinculado ao Estado, com a atual estrutura da Secretaria Executiva, não há condições desse órgão realizar o monitoramento das decisões:

Não temos a capacidade de monitorar as execuções deliberativas e/ou mensurar os resultados. O CONSEP tem sob sua égide e vinculação a Ouvidoria e o Disque-Denúncia do SIEDS; o Comitê Integrado de Corregedores de Segurança Pública; o Grupo de Acompanhamento da Letalidade e Mortalidade; do Comitê Gestor de Prevenção e Combate a Tortura; e ainda de comissões técnicas e de Comitês Gestores, de responsabilidades variadas, que funcionam e produzem isoladamente suas missões, sendo apenas mensuradas suas atividades por meio de Relatórios de Atividades. Aliás, também existe o acompanhamento do trabalho das Corregedorias dos Órgãos do SIEDS, PM, CBM, PC, CPC Renato Chaves, SUSIPE e DETRAN, normalmente através de Relatórios de atuação anuais. Não temos a possibilidade com a atual estrutura, de acompanhar e monitorar os órgãos vinculados ao CONSEP, situação certamente possível com a criação dos novos setores criados no novo Regimento Interno (EST-03).

A ampla atuação do CONSEP tem como desafio conseguir dar efetividade às suas deliberações, o que passa por uma maior atenção às atividades seus órgãos estruturantes, como a Secretaria Executiva, e também pela preocupação com o acompanhamento, na prática, daquilo que se decide no Plenário.

3.5.2 Alcance e aplicação das decisões

Outra preocupação está ligada ao alcance das decisões do CONSEP e à capacidade real de interferência do Conselho no dia a dia da população. Os relatos das pessoas entrevistadas apontam para a existência de um distanciamento entre aquilo que é decidido no Conselho e a prática da atuação dos órgãos de segurança pública. Assim afirma uma das pessoas entrevistadas, vinculada à sociedade civil:

Algumas resoluções do CONSEP são muito interessantes. Por exemplo, o Pará foi o primeiro a abolir o termo “Auto de Resistência”, o Pará foi inovador ao ter um Grupo de Trabalho que monitorasse a questão da letalidade policial, o Pará foi inovador em fazer uma regulação sobre o uso da força e trabalhar com a questão do uso de armas menos letais, mas a gente vê ainda uma lacuna, um *gap*, entre o que é decidido no CONSEP e a prática do dia a dia nas instituições (SOC-07).

Uma das representantes da sociedade civil, que se mostra preocupada com a violência contra a juventude negra, especialmente a violência institucional, aponta para a falta de capacidade do CONSEP em interferir nas ações cotidianas das polícias:

A gente tem conseguido interferir, mas a nossa interferência é limitada, porque tem o cotidiano, e no cotidiano a gente não tem conseguido interferir, e a gente tenta. Uma coisa que eu acho terrível é a abordagem do cotidiano, e nisso a gente não interfere. Outra coisa também é validar o tirocínio do policial, também nisso a gente não interfere, mesmo com as nossas propostas de que o IESP dê cursos de direitos humanos, dê curso sobre racismo, sobre homofobia, sobre a questão de gênero. Tudo isso a gente tem discutido e o Conselho tem conseguido incluir, na medida do possível, no programa, nas ementas do IESP. Agora, a gente não sabe como que isso é dado. A gente não sabe como isso é capaz de influir na questão do cotidiano (SOC-04).

O distanciamento observado entre o Conselho e a população do estado também chama a atenção de uma das pessoas entrevistadas, que vê a necessidade de uma melhor comunicação sobre as ações do CONSEP:

Eu acho que o CONSEP é um espaço ainda muito elitizado. Precisa ter comunicação, precisa que essas resoluções sejam de conhecimento da população, a população precisa saber o que é de fato o CONSEP, pra que ele serve. Senão, se torna um órgão de elite. Existe o “Espaço da Cidadania”, as sessões são abertas, são públicas, mas parece que não tem interesse, eu acho até que a sociedade civil não utiliza esse espaço adequadamente ainda,

também como um canal de aproximação de alguns grupos que não têm acesso a certas discussões. [...] Alguns temas, por exemplo, resoluções que tenham a ver com conflitos fundiários, eu acho que a sociedade civil, que tem um papel de mobilização social, precisa fazer uma mobilização para que as pessoas interessadas, os grupos interessados, estejam lá participando, pelo menos pra ver a discussão, ver como o Estado se posiciona nas questões (SOC-07).

O “Espaço da Cidadania”, referido na fala da entrevistada, é uma prática existente no Conselho em que pessoas ou grupos externos a ele podem apresentar oralmente alguma questão ou demanda pontual nas reuniões do CONSEP, dependendo da aprovação dos conselheiros na sessão em que for proposta.

As dificuldades ou obstáculos a uma melhor comunicação sobre as ações do CONSEP também são observadas entre as pessoas que trabalham nesse campo. Uma ex-conselheira observa, pela sua experiência, que os agentes de segurança pública muitas vezes não estão a par das decisões do Conselho:

Com relação aos resultados, o CONSEP tem resoluções muito boas. Essas resoluções, entretanto, não chegam na ponta. Esta é uma questão que eu já observei. Eu te digo porque a gente trabalha muito diretamente com delegados, e a maioria dos delegados nem sabem que existem essas resoluções. Por quê? Não há um interesse da gestão executiva de levar isso. Não sei se é um interesse ou se é uma falta de percepção de que é preciso dar conhecimento e exigir que isso seja cumprido. [...] As resoluções acabam não gerando a efetividade necessária que se deveria ter. Então este é um vácuo que precisa ser preenchido, tanto pela sociedade civil, talvez seja uma estratégia, e até pela gestão executiva, como cobrar a execução e o cumprimento dessas resoluções (SOC-06).

Outro conselheiro entrevistado também reconhece que nem todos os servidores da área da segurança pública têm conhecimento sobre as ações do CONSEP, e ressalta as dificuldades dessas informações chegarem aos municípios do interior do estado:

Nem todos [os servidores] conhecem. Isso precisa ser divulgado, levado até eles. Eu acho que nós precisaríamos ter uma fonte de ligação com a nossa equipe do Conselho, para chegar até eles. Já que eles não podem vir até aqui, nós temos que ir até lá. Temos que articular. O estado é imenso, é grande, a gente precisa levar essa equipe, estar constantemente fazendo um círculo, dando satisfação do que está ocorrendo (EST-04).

Esse distanciamento observado entre o que é debatido e decidido no CONSEP e a prática cotidiana pode indicar a fragilidade nas formas de divulgação dessas decisões e/ou pode apontar para uma resistência dos órgãos e agentes de segurança pública em estar subordinados ao Conselho. Um exemplo dessa situação foi a publicação da Instrução Normativa nº 001/18-CorGeral, assinada pelo Comandante Geral da Polícia Militar, membro do CONSEP, que indica procedimentos a serem adotados nas ocorrências em que houver

lesão corporal ou morte, decorrentes da intervenção policial militar, diferentes daqueles já normatizados pelo CONSEP e sem passar por discussão no Conselho. Essa decisão repercutiu negativamente entre os membros do colegiado e, após manifestações contrárias da Polícia Civil e do Ministério Público, teve a sua redação alterada.

Para Deluchey (2012), no caso dos conselhos paritários de políticas públicas, quando a maioria das normas sancionadas pelo colegiado não está sendo implementada pela administração governamental é possível que esteja ocorrendo uma instrumentalização do conselho, especialmente de seus membros não governamentais, quando se verifica que a participação destes integrantes tem peso limitado nas principais decisões sobre formulação e implementação de políticas públicas.

Em alguns casos, é possível que a implementação seja realmente de difícil execução, mas a não implementação também pode significar uma orientação política do Governo que, já tendo desarmado o conflito através de certa institucionalização do diálogo dentro do Conselho, não se vê obrigado a executar normas que poderiam constituir obstáculos ou freios à implementação da agenda governamental. Dessa forma, se o Conselho vem sendo restringido a mero espaço de expressão, cuja qualificação não está de fato reconhecida, a sua força política real acaba sendo muito menor do que apresentava a norma que o criou (DELUCHEY, 2012, p. 86-87).

Na experiência do CONSEP, observa-se que, apesar de o discurso político dos dirigentes dos órgãos de segurança pública apontar para a importância do debate democrático, nem sempre essa visão prevalece nas ações cotidianas das instituições.

3.5.3 Desequilíbrio na composição do Conselho

Outro desafio, já apontado ao longo deste capítulo, é a questão do desequilíbrio entre os grupos que compõem o Conselho, que, com as modificações legislativas realizadas durante o seu tempo de funcionamento, o afastaram da ideia de paridade.

A forma original do CONSEP previu a presença de agentes do Estado e da sociedade civil. Com a inclusão da representação das entidades de classe dos servidores da segurança pública, essa composição assumiu o formato tripartite – Estado, sociedade civil e servidores –, a exemplo do Conselho Nacional de Segurança Pública, o que pode ser visto positivamente por abranger uma classe que antes não era considerada.

Porém, hoje se verifica um grande desequilíbrio entre o número de cadeiras reservadas para cada um desses segmentos: o CONSEP é composto por 16 membros no total, sendo que 11 representam o Estado (7 do Poder Executivo, 2 do Poder Legislativo, 1 do Poder Judiciário

e 1 do Ministério Público), 4 representam a sociedade civil e 1 representa as entidades de classe dos órgãos que compõem o SIEDS.

Uma das entrevistadas que representa a sociedade civil exterioriza as dificuldades da sociedade civil com a inclusão de outros órgãos de Estado no Conselho:

Com essa modificação que entrou o Ministério Público, o Tribunal de Justiça do Estado, nós ficamos sem nenhuma força porque perdemos a paridade. Às vezes a gente está reduzida a quatro. Então, digamos assim, não é leal a disputa. O que a gente tem conseguido conversar nos últimos tempos no Conselho é tentar construir um consenso, mas nem sempre isto é possível, porque têm os interesses, sobretudo políticos. [...] Recompôr a paridade é um ponto de pauta da sociedade civil. O problema é que a gente depende do Legislativo para isso. E aí nem sempre é fácil você acessar o Legislativo, mesmo sendo um conselho de segurança pública do Estado (SOC-04).

Outra conselheira entrevistada enfatiza que as decisões são tomadas por votação no Conselho, o que retoma a importância de uma composição mais equilibrada: “A gente é minoria e o sistema de decisão é por votação. Então a gente sabe que, se for por votação, as nossas pautas nunca vão passar, as solicitações não vão passar, então a gente acaba meio que sendo convidado no Conselho” (SOC-03).

Um momento em que esse desequilíbrio ficou bastante visível, segundo uma representante da sociedade civil, foi no processo de eleição para a Ouvidoria, ocorrido em 2015, em que havia duas candidatas ao cargo, uma apoiada pela sociedade civil e outra indicada por um dos deputados membros do Conselho. Segundo a conselheira, a candidata apoiada pela sociedade civil era “visivelmente melhor” que a outra, mas, mesmo assim, todos os membros estatais presentes votaram na candidata apoiada pelo deputado, à exceção do Ministério Público. “Ela só não ficou ouvidora porque faltou um voto para eles, para validar a eleição. Mas nós corremos grandes riscos de ter um retrocesso na Ouvidoria” (SOC-04). Esse episódio exemplifica as dificuldades de atuação da sociedade civil com esse desequilíbrio entre os segmentos representados no Conselho.

Outro conselheiro entrevistado afirma que “hoje a falta da paridade numérica faz diferença, porque se o grupo do governo se fechar eles votam em conjunto, vai ser aquele voto e pronto, e a sociedade civil fica abalada” (SOC-01).

Entre todas as pessoas entrevistadas, somente um representante do Estado defende a existência da paridade no CONSEP, afirmando que há uma discussão sobre quem é considerado sociedade civil e quem não é, mas confirma que o tema foi discutido antes da última alteração, de forma que “o próprio Conselho definiu essa composição” (EST-02).

Outro entrevistado vinculado ao Estado aponta que a questão da paridade, ou do desequilíbrio entre as representações, sempre é “muito questionada pela sociedade civil” e que

“ao longo do tempo, a composição não dependeu exclusivamente do CONSEP” (EST-03). Essa interferência externa é apontada pelos entrevistados com relação aos membros da Assembleia Legislativa, que é por onde os projetos de criação e modificação do Conselho passam em última instância para poderem virar lei, sendo vista a inclusão de membros desse Poder como uma forma de negociação política.

Para Deluchey (2012), a paridade dos conselhos é vista como uma forma de correção sobre a possibilidade de desqualificação do discurso da sociedade civil, uma vez que o confinamento dos conselhos em questões meramente técnicas faz com que estes sejam considerados espaços de discriminação política. No entanto, seria ingênuo pensar que a instituição da paridade pudesse garantir automaticamente a qualificação dos discursos dos atores não governamentais, mesmo nos conselhos deliberativos, havendo muitos fatores que podem emperrar a capacidade de deliberação do conselho e transformá-lo em simples espaço de expressão da sociedade civil frente aos órgãos governamentais.

No CONSEP, a presença de determinados membros também é questionada, como é o caso do Poder Judiciário, do Ministério Público e especialmente da Assembleia Legislativa, que possui duas vagas. O argumento que leva à reflexão de alguns dos entrevistados é que as deliberações do Conselho incidem sobre as ações dos órgãos do Poder Executivo, e que a presença dos outros Poderes, deliberando conjuntamente, fragilizaria a função fiscalizadora destes. “Por exemplo, como é que o Ministério Público vai propor uma Ação Civil se ele estava lá, enquanto instituição, e legitimou a decisão? Então eu acho que é algo a se pensar” (SOC-03). “Um poder não pode interferir no outro. Como é que o Poder Legislativo está submetido a uma gestão executiva? Colocar o Poder Judiciário como membro do Conselho de Segurança Pública, para mim, é uma inconstitucionalidade, porque quem vai julgar os equívocos ocorridos e as ilegalidades é o Poder Judiciário” (SOC-06).

Por outro lado, outros membros do CONSEP acreditam ser importante a presença do Ministério Público e do Poder Judiciário, por eles também fazem parte da execução da política criminal, que está ligada às ações de segurança pública. “Tanto o Ministério Público como o Poder Judiciário, são duas instituições que não têm como ser diferente, não têm como trabalhar o sistema de segurança sem trabalhar o sistema de justiça como um todo” (EST-02). Outro membro do Conselho, vinculado à sociedade civil, valoriza a presença dessas instituições, mas acredita que elas poderiam ser representadas de forma mais coerente:

Eu acho importante a representação do Tribunal de Justiça e do Ministério Público, mas eu vejo uma discrepância nas representações, porque eu vejo que esses representantes não são pessoas que têm o acúmulo nessa discussão. Por exemplo, a Promotoria, o Ministério Público tem um núcleo

de controle externo da atividade policial, mas não é esse núcleo que está no Conselho. Então eu vejo uma discrepância nesse sentido, porque contribuiria na formação política e também de forma prática das ações desses órgãos. (SOC-02).

O pouco engajamento sobre os temas de direitos humanos e o excesso de faltas nas reuniões por parte de alguns membros são preocupações de uma das entrevistadas, considerando que os membros do Plenário recebem um valor mensal a título de representação no Conselho:

Eu me preocupo muito com a falta de engajamento de representantes da Assembleia Legislativa do Pará, especialmente porque eles faltam muito, eles praticamente não vão, e agora são duas cadeiras, e aí? Que responsabilidade é essa? E recebem jetom mesmo assim, mesmo faltando, o que é grave. Isso pra mim é, inclusive, uma questão de improbidade administrativa. Me preocupo sobre como as instituições enxergam a importância do Conselho para as políticas de segurança pública e direitos humanos. O Tribunal de Justiça e o Ministério Público precisam estar mais próximos dos representantes, enfim, teriam que indicar pessoas, entre os seus membros, que atuassem de fato com a temática. Eu me preocupo com o distanciamento que essa pessoa possa ter do tema, por uma indicação que pode ser política, interna, e a gente não tem como ter uma influência por conta disso (SOC-07).

A respeito da participação dos membros do Conselho nas reuniões, foi possível verificar, por meio da análise das Atas de Reuniões do ano de 2017, que há um bom nível de presença dos conselheiros em geral. Contudo, observou-se um grande número de faltas no referido ano dos membros da Assembleia Legislativa e do DETRAN. Em 2017, foram realizadas 17 reuniões do CONSEP (14 ordinárias e 3 extraordinárias)⁸⁵, entre elas, os membros representantes da ALEPA estiveram presentes em 3, cada um, e a representação do DETRAN esteve em apenas 2 reuniões. As quatro representações da sociedade civil e a representação do CPC “Renato Chaves” foram as que mais se fizeram presentes, além da presidência do Conselho, que esteve em todas as reuniões ou enviou substituto.

O pagamento de jetom e gratificação, repassado hoje a todos os integrantes do Plenário, também foi questionado por uma das pessoas entrevistadas, que considera que os membros vinculados ao Estado, por já receberem salário enquanto servidores público, não deveriam auferir esses valores.

Essas questões são alguns dos desafios colocados pelas pessoas que hoje fazem o Conselho Estadual de Segurança Pública, apontando reflexões que possam servir para uma melhor atuação desse espaço participativo.

⁸⁵ Há o registro de mais uma reunião ordinária agendada no ano de 2017, mas que não obteve quórum suficiente para ser realizada.

3.6 Qual o futuro do CONSEP? A expectativa da sociedade civil

Ao longo de sua trajetória, o CONSEP se constituiu em uma arena de debate público contando com a participação de membros do Estado e da sociedade civil na construção de políticas de segurança pública. Seus membros reconhecem a existência de períodos em que houve mais força propositiva e em outros menos. O desafio que se impõe atualmente é saber conduzir a atuação do Conselho em tempos de instabilidade política e econômica no cenário nacional – confluindo com discursos autoritários e contrários aos direitos humanos – e também de aumento da violência no estado do Pará.

O CONSEP está em vias de ter um novo Regimento Interno, que é visto com bons olhos pelas pessoas entrevistadas na expectativa de que seja um instrumento capaz de conferir uma melhor dinâmica ao colegiado e dar maior eficácia às suas decisões. Ocorre que o texto deste Regimento foi aprovado pelo Conselho em dezembro de 2015 (Resolução nº 280/15-CONSEP), mas, por questões burocráticas ainda não definidas com relação à natureza das gratificações repassadas aos conselheiros⁸⁶, a Resolução segue em tramitação em outros órgãos do Estado, ainda não tendo sido homologada pelo governador.

O texto do novo Regimento Interno prevê, além dos integrantes do Plenário, a participação de outros órgãos na estrutura do CONSEP, que pretendem dar maior fluidez às atividades do Conselho. De acordo com a Resolução nº 280/2015-CONSEP:

- Art. 7º O Conselho Estadual de Segurança Pública – CONSEP estrutura-se das seguintes unidades:
- I - Plenário ou Colegiado Pleno;
 - II - Secretaria Executiva - SEC.EXEC.
 - III - Núcleo de Monitoramento das Deliberações do CONSEP;
 - IV - Comissão Especial de Altos Estudos da Segurança Pública e Defesa Social;
 - V - Ouvidoria do SIEDS;
 - VI - Disque-Denúncia do SIEDS; e
 - VII - Comitê Integrado de Corregedores de Segurança Pública - CISC.P.

As grandes novidades dessa proposta são o Núcleo de Monitoramento das Deliberações do CONSEP e a Comissão Especial de Altos Estudos da Segurança Pública e Defesa Social, estruturas que poderão sanar algumas das lacunas apontadas pelas pessoas entrevistadas, como a questão da avaliação sobre a aplicabilidade das deliberações do Conselho. A Comissão Especial de Altos Estudos pretende reunir universidades e institutos para a realização de pesquisas no campo da segurança, para contribuir com a elaboração das políticas públicas.

⁸⁶ Informação obtida com a Secretaria Executiva do CONSEP.

De acordo com pessoa entrevistada, vinculada ao Estado, essas estruturas permanentes impulsionarão as atividades do Conselho:

É interessante destacar que no Regimento Interno aprovado e em vias de homologação dispõe de novos mecanismos, que funcionando, empreenderá uma atuação bem mais próxima da sua missão, sobretudo com o desenvolvimento de ações do Núcleo de Monitoramento das Deliberações, da Comissão Especial de Altos Estudos da Segurança Pública e Defesa Social e da Secretaria Executiva, possibilitando ao CONSEP produzir e alcançar metas inimagináveis para segurança e proteção da sociedade (EST-03).

Um fato que fortaleceu a ideia do diálogo no Conselho mais recentemente foi a eleição para a Ouvidoria, ocorrida em 2017, em que mais uma vez diversas instituições da sociedade civil de todo o estado se reuniram em apoio ao nome de Anna Cláudia Lins Oliveira para o cargo, que o assumiu em sequência ao mandato de Eliana Fonseca. Nesta eleição, diferentemente da divisão ocorrida na votação de 2015, narrada acima por uma das pessoas entrevistadas, a sociedade civil conseguiu estabelecer um consenso entre os membros do CONSEP, de forma que a candidata apoiada foi eleita por escolha unânime dos conselheiros presentes no dia da reunião.

Uma conselheira representante da sociedade civil vê que a construção desse diálogo foi um êxito para o Conselho, sendo uma forma de fazer as autoridades compreenderem o papel das instituições, como é o caso da Ouvidoria:

O fato de a sociedade civil ter bancado a Ouvidoria é bom não só para a sociedade civil, mas é bom para o Conselho. O Conselho tem que entender isso. Inclusive, o consenso que a gente construiu para essa eleição da atual ouvidora foi nesse sentido. Que Conselho é esse que vai querer uma ouvidora que não cumpra de fato com o seu papel? Então eu acho que a gente avançou nisso, nesse ponto. E eu acho que esse é um êxito de, naquele momento, os conselheiros que estavam lá estavam cientes de que a ouvidora ou ouvidor tem que ser alguém que vá contribuir. Não é alguém só para ocupar um espaço e ornar aquele espaço. Alguém que vá contribuir com o processo é bom para a segurança no Estado, é bom para todo mundo (SOC-04).

Essa abertura para o diálogo retrata que o CONSEP ainda tem possibilidades de chamar o campo da segurança pública para o debate democrático, desde que as pessoas e instituições que o integram estejam cientes de suas responsabilidades e dispostas à construção coletiva de políticas públicas. Nesse sentido, sabe-se que não é tarefa fácil reunir modos diversos de atuação, como Estado e sociedade civil, em uma só arena de discussão.

Uma divergência que ainda se observa entre esses segmentos é a necessidade pelas regras de protocolo e obediência às questões técnicas, sempre requeridas pelos agentes do Estado, em contraposição a uma postura mais voltada para a tradição oral e com menos

formalismo. Uma representação da sociedade civil afirmou que “Se pede muito que seja protocolado um ofício dois dias antes, solicitando o quê que a gente quer, que delimite objetivo, metodologia, etc. E eu acho que isso não corresponde ao que a sociedade civil precisa no CONSEP” (SOC-03). O desafio posto é encontrar o ponto de convergência entre os segmentos que compõem o Conselho, o que já se mostrou ser possível.

Esse formalismo observado em alguns momentos destoa de algumas experiências do Conselho nos seus primeiros anos de funcionamento, em que eram realizadas reuniões e audiências públicas em bairros da capital e municípios do interior, abrindo espaço para ouvir as comunidades nos locais dos conflitos. A retomada desse tipo de atividade, de maior proximidade com a população, é a expectativa de uma representante da sociedade civil para dar mais ânimo ao CONSEP:

Vamos fomentar a participação da sociedade, sair, participar das atividades. Às vezes convidam o CONSEP pra ir dar palestras em escolas, enfim, fazer essas atividades externas, para fomentar o debate de segurança pública, para que a gente consiga construir a política democrática, participativa. Então eu acho que esse é um desafio que o CONSEP tem que ter. Para tirar também a ideia de que segurança pública é só colocar policial na rua, e superar isso. É um pouco uma esperança que eu tenho, porque o novo Secretário que entrou recentemente tem um perfil acadêmico e gosta desse debate na linha da democracia. Então a esperança é de que o CONSEP realmente vença esses muros, saia da sala com ar-condicionado (SOC-03).

O momento atual, de acentuada violência e descrédito da população nas instituições públicas, chama o CONSEP a tomar para si a responsabilidade sobre os rumos que a segurança pública no estado irá seguir. Conforme a análise de pessoa entrevistada:

O Conselho precisa estar atento, que esse momento que a gente está vivendo é um momento não só politicamente delicado, mas que está se esgarçando, as instituições estão colocadas em xeque e as pessoas estão se sentindo cada vez mais abandonadas e fazendo realmente a tal da “justiça com as próprias mãos” (SOC-07).

E essa tomada de responsabilidade passa necessariamente pela acentuação de seu caráter propositivo e deliberativo, sendo capaz de planejar e influenciar nas ações dos órgãos executivos e no cotidiano da população. Porém, o Conselho foi utilizado em muitos momentos apenas como homologador das políticas planejadas pelos órgãos de segurança pública, tendo como principal função aprovar relatórios de ações já executadas pelas instituições vinculadas a ele.

Em meio a tantos casos de violência, a sociedade civil no CONSEP se questiona sobre o seu papel naquele espaço, se estaria sendo usada para legitimar as ações do Estado, ou se

realmente pode fazer alguma diferença positiva para a coletividade. Uma das conselheiras da sociedade civil fala sobre isso:

O atual contexto é cruel. Belém está muito violenta, estão morrendo policiais e ao mesmo tempo está morrendo a população, as chacinas são constantes, são mortes que não deixam dúvidas no que diz respeito à execução. Eu acho que os dirigentes têm que dar uma resposta para a sociedade civil sobre isso. Às vezes, a gente da sociedade civil se sente muito constrangido, porque você não tem respostas, e respostas eficientes. Então a primeira questão que surge é “O que é que eu estou fazendo aqui? Estou legitimando esta situação? Qual é o meu papel?” A gente lida o tempo inteiro com isso (SOC-04).

O secretário de segurança pública entrevistado acredita que a sociedade civil no Conselho precisa estar empoderada para que possa ajudar a decidir a política a ser executada pelo Estado, sendo também corresponsabilizada pelas decisões tomadas.

Muitas vezes, as decisões do Conselho amparam o próprio gestor. Ele deixa de estar individualmente vinculado ou responsabilizado, e passam a ser as decisões do Conselho. [...] Os conselhos têm que ter participação efetiva, têm que ser empoderados para que eles possam ajudar a decidir a política, e que sejam corresponsabilizados nesse sentido. Também tem que ser responsáveis por isso se ela não estiver funcionando, porque a segurança pública é dever do Estado, mas é responsabilidade de todos (EST-02).

Contudo, essa corresponsabilização só é possível de ser exigida havendo um mínimo equilíbrio de forças entre os entes que compõem um conselho. No caso do CONSEP, as representações da sociedade civil, assim como os trabalhadores da segurança pública, se fazem ouvir e respeitar, mas, de fato, a correlação de forças ainda é bastante desigual.

A sociedade civil sabe da sua força e também sabe que precisa melhorar em alguns aspectos. O CONSEP é um espaço institucional propício para o exercício da democracia participativa, mas seus membros precisam estar em constante alerta para que ele não se torne mais uma esfera de formalismos sem utilidade. Um ex-conselheiro entrevistado acredita que a sociedade civil precisa estar motivada para interagir e para saber como melhor atuar nesse espaço:

Então, eu acho que o Conselho Estadual de Segurança Pública é um espaço fundamental da sociedade civil sobre as ações de segurança pública. Agora, nós temos que institucionalizar, temos que ter uma compreensão maior de como lidar com esses espaços democráticos. [...] São espaços de luta e se a gente fechar esses espaços que nós construímos em todos os conselhos, nós vamos voltar pra onde? Seria um retrocesso. Agora, eu acho que a gente tem que se motivar, a gente tem que construir, e a sociedade tem que sustentar essas instituições da sociedade civil pra que elas possam ter gás, pra interagir nesses espaços (SOC-05).

Outra ex-conselheira acredita que as instituições da sociedade civil no CONSEP precisam, em conjunto, avaliar o seu modo de atuação, e dar uma “sacudida institucional” nessa esfera de participação:

Eu acho que o CONSEP está precisando de uma sacudida, uma sacudida institucional. [...] O que eu imagino é que precisa a sociedade civil também fazer uma avaliação da sua participação e encontrar estratégias mais coletivas de atuação. Que essas quatro organizações, que são as que mais participam, elas encontrem um caminho mais coletivo, que consigam um maior suporte, pra que se reverbere isso de uma forma mais geral na sociedade (SOC-06).

As expectativas de futuro para o CONSEP estão marcadas por otimismo, quando este se coloca enquanto instância democrática capaz de fazer frente aos discursos autoritários que vêm ganhando força nos últimos anos. Mas essa expectativa também passa pela necessidade de um avanço qualitativo na forma participativa, especialmente quanto à capacidade de interferência real no cotidiano da população, para que não apenas o CONSEP continue servindo de modelo para outras experiências no Brasil e no exterior, mas que também o estado do Pará possa ser exemplo no campo da segurança pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática da segurança pública no Brasil, e da violência a que está associada, é tarefa quase sempre desgastante e desoladora. Estudar esses temas sob uma perspectiva construtiva foi o principal propósito deste trabalho, analisando a participação social no debate público sobre a questão da segurança. A trajetória do Conselho Estadual de Segurança Pública do Pará (CONSEP) enquanto espaço de construção de políticas públicas com a participação de atores sociais diversos, embora apresente dificuldades, se mostra como uma via de qualificação do campo da segurança por meio do debate democrático.

Embora a compreensão sobre o conceito de segurança pública seja palco de debates e antagonismos, a sua concepção prática está relacionada a um campo organizacional em que pessoas e instituições atuam no sentido administrar os conflitos sociais. Neste sentido, em um Estado Democrático de Direito, a compreensão sobre segurança pública não pode passar ao largo da questão da cidadania e do respeito aos direitos humanos.

Contudo, no Brasil, as instituições estatais que lidam com o campo da segurança estão atreladas a um histórico de autoritarismo contra as parcelas mais vulnerabilizadas da sociedade, especialmente a população negra, pobre e periférica. Esse histórico é reportado desde o período colonial do país, mas foi na ditadura comandada pelos militares, a partir de 1964, que o viés violento das forças de segurança passou a ser usado e difundido como modelo de segurança pública. Nesse período, o autoritarismo foi institucionalizado e passou a compor a legislação do país, havendo muitas normas desse período ainda hoje em vigor, sem qualquer revisão.

O desgaste do regime militar e as lutas sociais pela redemocratização deram impulso à elaboração de uma nova Constituição, tão emblemática que fora chamada de “Constituição cidadã”, em razão de sua perspectiva voltada para a garantia de direitos. Mas o campo da segurança pública não sofreu grandes mudanças com o novo texto constitucional. Muitas continuidades sobre o antigo modelo de atuação das polícias foram observadas, sendo mantida também a cultura repressiva dentro das corporações, sem inovações sobre a relação com a população ou mesmo sobre novas formas de lidar com a questão da criminalidade.

Por outro lado, a Constituição abriu espaço para a participação cidadã na esfera pública, incentivando a criação de espaços institucionais com a participação de agentes do Estado e da sociedade civil para a construção e gerenciamento de políticas públicas. Na segurança, o avanço no campo da participação se deu de forma mais tardia, se comparada às áreas da saúde, educação e assistência social, por exemplo. Somente a partir do ano 2000,

quando surgem os primeiros planos e programas em nível nacional sobre segurança pública, é que, em geral, os espaços institucionais participativos desta área ganham força.

Na época de instalação das primeiras experiências participativas no Brasil, se entendia que a participação social poderia nortear a construção de novas arenas políticas com o poder de renovar e consolidar a representação democrática. Os conselhos paritários, caracterizados pela presença conjunta do Estado e da sociedade civil organizada, surgiram a partir do argumento de existência de uma crise de representação política qualificada pelo processo eleitoral, o que fortalecia a necessidade de participação da sociedade civil na gestão governamental.

Diversos autores, porém, verificam que a institucionalização da participação da sociedade civil em conselhos paritários não significa automaticamente o reconhecimento da relevância dos discursos expressos pela sociedade civil, ou seja, os conselhos não se configuram automaticamente como arenas políticas capazes de institucionalizar práticas democráticas.

O CONSEP foi uma das primeiras experiências de conselhos gestores estaduais do campo da segurança pública. Esta modalidade de mecanismo participativo se mostra especialmente importante na área da segurança, uma vez que são os Estados os entes responsáveis pela maior parte da demanda das ações de prevenção e repressão de atos criminosos e violentos, a partir das atuações das polícias civis e militares. A pesquisa revelou que quase todos os estados da Federação chegaram a criar conselhos estaduais no campo da segurança pública, porém, atualmente, apenas seis estão em atividade.

A partir da observação da experiência do CONSEP foi possível compreender que muitos são os entraves à atuação dos conselhos estaduais de segurança pública. Algumas das dificuldades verificadas foram: a forte dependência da estrutura administrativa e financeira da secretaria de segurança pública; a falta de mecanismos de monitoramento e avaliação das decisões aprovadas pelo Plenário; a debilidade nos meios de transparência e comunicação do Conselho com a população em geral; a fragilidade na aplicação das decisões; o pouco conhecimento dos agentes de segurança pública sobre as decisões do Conselho; o desequilíbrio quantitativo entre as representações do Estado e da sociedade civil; a fragilidade da articulação das instituições da sociedade civil presentes no Conselho com as bases populacionais e com outros grupos sociais; dentre outros fatores.

Por outro lado, o CONSEP se apresenta como lugar de resistência, de forma que as representações da sociedade civil conseguem trazer as discussões sobre a cidadania e os direitos humanos para o campo da segurança pública, por meio de um discurso contra

hegemônico. Alguns dos aspectos positivos verificados na experiência do CONSEP foram: o caráter pedagógico propiciado pela própria existência do Conselho, auxiliando na formação de gestores públicos mais propícios ao debate de cunho democrático com a sociedade civil; as experiências exitosas no campo da prevenção da violência, a exemplo da Comissão de Mediação de Conflitos Fundiários; a institucionalização de mecanismos voltados para o atendimento da população, como a Ouvidoria do SIEDS, o PROVITA estadual, o Comitê de Prevenção e Combate à Tortura; a capacidade de mobilização da sociedade civil em torno de pautas consideradas prioritárias; dentre outras ações.

No processo de criação do Conselho, os atores sociais paraenses, tanto do Estado quanto da sociedade civil, levaram a sério a perspectiva de efetivação de uma política participativa, bem como valorizaram a atuação dos órgãos de segurança pública de forma integrada, criando bases para o aprofundamento da experiência democrática no campo da segurança pública. Entretanto, e infelizmente, esses esforços não foram suficientes para conter o aumento das ocorrências criminais violentas em longo prazo, havendo motivações que ultrapassam as possibilidades de diagnóstico desta pesquisa.

Ao longo da sua trajetória de mais de 20 anos, o CONSEP teve momentos mais e menos ativos com relação à capacidade de proposição e indução de políticas oriundas de demandas sociais, conforme os limites e êxitos já elencados. Por outro lado, as taxas sobre ocorrência de crimes aumentaram em grandes proporções no estado. Esse dado aponta para os limites existentes da participação e do controle social sobre os aparelhos de segurança. Observa-se que, por maior que seja o esforço e engajamento da sociedade civil, as decisões (principalmente as operacionais) também são tomadas em outras instâncias, inacessíveis ao controle democrático.

Contudo, deve-se ter em mente que a maior contribuição dos conselhos gestores é a sua capacidade de ressignificação do fazer político. Não sendo possível mensurar o impacto de sua atuação em índices estatísticos, é notória a qualificação do exercício da gestão pública por meio dos conselhos, uma vez que, por meio deles, podem ser integradas soluções institucionais e coletivas por meio da sociedade organizada, agregando experiências e informações que podem, se valorizadas, atingir positivamente a população.

Observados os entraves e obstáculos que ainda vigoram para a consolidação de esferas participativas no campo da segurança pública, resta firmada a compreensão de que o modelo meramente reativo de políticas de segurança que há muito vem sendo aplicado no Brasil, ressalvadas as exceções, está fadado ao fracasso. A ênfase necessária a um modelo preventivo e sistêmico, sem desconsiderar as ações de repressão qualificada, necessita que a participação

social esteja em primeiro plano, de forma que a população, especialmente a mais vulnerabilizada, seja vista enquanto fonte de saberes e destinatária do direito à segurança.

Desta forma, compreende-se que a democracia participativa precisa urgentemente ser difundida no país, não como conceito teórico, mas como instrumento prático de cidadania. Não se trata, também, de instituí-la em substituição à democracia representativa, que se dá por meio de processo eletivo, mas sim de ter os dois modos de fazer democrático (representativo e participativo) como complementares.

Assim, verifica-se que não há outra saída para a democratização da gestão pública que não seja a participação social nos mais diversos espaços institucionais. A efetivação de uma nova política de segurança pública adequada ao Estado Democrático de Direito e que atenda à complexidade do problema da violência na atualidade passa necessariamente pela pressão da sociedade civil, que precisa estar atenta e dar a devida importância a essa luta.

Essa atenção precisa ser redobrada na atual fase política do país, em que se verifica um retrocesso não somente prático, de ineficiência e ineficácia nas medidas de controle da violência, mas também um retrocesso teórico e discursivo, com campanhas abertamente contra a defesa dos direitos humanos e a favor de uma segurança pública repressiva e truculenta, o que exige uma mudança de discurso e de ações nas políticas públicas do Pará e de todo o país.

REFERÊNCIAS

- ABRÃO, Paulo; GENRO, Tarso. **Os direitos da transição e a democracia no Brasil**. Estudos sobre Justiça de Transição e Teoria da Democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. Trad. Clóvis Marques. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1989.
- ARRAES, Miguel. Acusação contra o governo brasileiro. In: TOSI, Giuseppe; FERREIRA, Lúcia de Fátima Guerra (Orgs.). **Brasil, violação dos direitos humanos**. Tribunal Russell II. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014.
- AVRITZER, Leonardo. **O novo associativismo latino-americano e suas formas de publicização**: propostas para um desenho institucional. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 1996.
- _____. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 18, nº 2, novembro, 2012, p. 383-398.
- _____. **Impasses da democracia no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **O Papel do Governo Federal na Segurança Pública**: entre a omissão e a condução das reformas necessárias. Sul 21. 3 de setembro de 2014. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/jornal/o-papel-do-governo-federal-na-seguranca-publica-entre-a-omissao-e-a-conducao-das-reformas-necessarias/>>. Acesso em: 8 jan. 2018.
- BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. O legado do processo constituinte. In: SOUSA JUNIOR, José G. de; SILVA FILHO, José C. M. da; PAIXÃO, Cristiano; FONSECA; Livia G. D. da; RAMPIN, Talita T. D. (Orgs.). **O direito achado na rua**: introdução crítica à justiça de transição na América Latina. Vol. 7. Brasília: UnB, 2015, p. 51-54.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.
- BRASIL. Decreto nº 57.775, de 10 de Fevereiro de 1966. Define exercício de função militar e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 11 fev. 1966, p. 1695.
- _____. Decreto-lei nº 11, de 7 de julho de 1966. Considera o exercício do cargo de Comandante de Polícia Militar Estadual, do Distrito Federal e de Território, para os fins que especifica, nas mesmas condições que o exercício de Comando de Tropa no Exército. **Diário Oficial da União**. 8 de set. de 1966.
- _____. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 27 fev. 1967.

_____. Decreto-lei nº 314, de 13 de Março de 1967. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 13 mar. 1967.

_____. Decreto-Lei nº 317, de 13 de Março de 1967. Reorganiza as Polícias e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 14 mar. 1967.

_____. Ato institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 13 dez. 1968.

_____. Decreto-lei nº 510, de 20 de Março de 1969. Altera dispositivos do decreto-lei nº 314 de 13 de março de 1967, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 21 mar. 1969. p. 2441.

_____. Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 3 jul. 1969.

_____. Decreto nº 66.862, de 8 de Julho de 1970. Aprova o Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200). **Diário Oficial da União**. Seção 1. 9 set. 1970, p. 5075.

_____. Decreto-lei nº 898, de 29 de Setembro de 1969. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 29 set. 1969. p. 8162.

_____. Decreto-lei nº 1002, de 21 de outubro de 1969. Código de Processo Penal Militar. **Diário Oficial da União**. 21 out. 1969.

_____. Decreto-lei nº 1072, de 30 de dezembro de 1969. Dá nova redação ao art. 3º, letra "a" do Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 30 dez. 1969.

_____. Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 28 ago. 1979. p. 12265.

_____. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 5 out. 1988. p. 1.

_____. Lei nº 8.69, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 16 jul. 1990.

_____. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências

intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 31 dez. 1990.

_____. Lei nº 9.299, de 7 de agosto de 1996. Altera dispositivos dos Decretos-leis nºs 1.001 e 1.002, de 21 de outubro de 1969, Códigos Penal Militar e de Processo Penal Militar, respectivamente. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 8 ago. 1996. p. 14941.

_____. Lei nº 9.437, de 20 de fevereiro de 1997. **Diário Oficial da União**. 21 fev. 1997.

_____. Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997. Define os crimes de tortura e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 8 abr. 1997. p. 6742.

_____. Lei nº 9.544, de 17 de dezembro de 1997. Abre ao Orçamento de Investimento, em favor de diversas empresas estatais, crédito especial até o limite de R\$ 478.491.529,00, para os fins que especifica. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 18 dez. 1997. p. 30202.

_____. Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999. Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. **Diário Oficial da União**. 14 jul. 1999.

_____. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília, 2000.

_____. Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 16 fev. 2001. p. 5.

_____. **Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência**. PIAPS. Gabinete de Segurança Institucional. Presidência da República. Brasília, 2002.

_____. Lei nº 10.746, de 10 de outubro de 2003. Altera a redação dos arts. 1º, 4º e 5º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 13 out. 2003. p. 2.

_____. Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - Sinarm, define crimes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 23 dez. 2003. p. 1.

_____. Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 25 out. 2007. p. 1.

_____. **Relatório de atividades**. Implantação do Sistema Único de Segurança Pública 2003 a 2006. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2007.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Portaria Interministerial nº 4.226, de 31 de dezembro de 2010. Estabelece Diretrizes sobre o

Uso da Força pelos Agentes de Segurança Pública. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 03 jan. 2011. p. 27.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Seção 1. Edição Extra. 18 nov. 2011.

_____. Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. **Diário Oficial da União**. Seção 1. Edição Extra. 18 nov. 2011. p. 5.

_____. Resolução nº 8, de 20 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a abolição de designações genéricas, como "autos de resistência", "resistência seguida de morte", em registros policiais, boletins de ocorrência, inquéritos policiais e notícias de crime. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 21 dez. 2012. p. 9.

_____. Lei nº 12.847, de 2 de agosto de 2013. Institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; cria o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 5 ago. 2013.

_____. Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. **Diário Oficial da União**. Seção 1. Edição Extra. 11 ago. 2014.

BRASIL. **Relatório da Comissão Nacional da Verdade**, v. 1. Brasília: Comissão Nacional da Verdade, 2014.

_____. Lei nº 13.491, de 13 de outubro de 2017. Altera o Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar. **Diário Oficial da União**. 16 out. 2017.

_____. Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. **Diário Oficial da União**. Seção 1. Edição Extra A. 16 fev. 2018. p. 1.

_____. Medida provisória nº 821, de 26 de fevereiro de 2018. Altera a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, que dispõe sobre organização básica da Presidência da República e dos Ministérios, para criar o Ministério Extraordinário da Segurança Pública. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 27 fev. 2018. p. 1.

_____. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 12 jun. 2018. p. 4.

_____. Lei nº 13.690, de 10 de julho de 2018. Altera a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, que dispõe sobre a organização básica da Presidência da República e dos Ministérios, para criar o Ministério da Segurança Pública, e as Leis nºs 11.134, de 15 de julho de 2005, e 9.264, de 7 de fevereiro de 1996; e revoga dispositivos da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 11 set. 2018. p. 1.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Direitos Humanos. **Relatório. I Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/conferencias/nacionais/relatorio_01_conf_nac_dh_1996.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2018.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, Marco Antônio. Maior parte do Plano de Segurança, lançado há um ano, fica só no papel. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 26 fev. 2018. Brasil. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,maior-parte-do-plano-de-seguranca-lancado-ha-um-ano-fica-so-no-papel,70002204109>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

CAYRES, Domitila Costa. Ativismo institucional e interações Estado-movimentos sociais. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, São Paulo, n. 82, 2º semestre de 2016. Publicada em setembro de 2017, p. 81-104.

COMPARATO, Bruno Konder. **As ouvidorias de polícia no Brasil: controle e participação**. 2005. 262 p. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo.

COMPARATO, Fábio Konder. **A república e a democracia em questão**. Folha de São Paulo. São Paulo. 23 out. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2310200509.htm>>. Acesso em 14 set. 2017.

CONSEP. CONSELHO ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Coletânea de legislação**. Belém: Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará, 1998.

_____. **Atos legais e normativos**. Belém: Sistema de Segurança Pública, 2001.

COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringelli de (Orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014, p. 397-404.

COSTA, Sérgio. Categoria analítica ou passe-partout político-normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, Rio de Janeiro, n. 43, jan./jul. 1997, p. 3-25.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 103-115.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

DELUCHEY, Jean-François. Nouvelles approches de la sécurité urbaine au Brésil: L'exemple de Belém do Pará (Amazonie orientale). **Lusotopie**, n. 10, 2003, p. 351-364. Disponível em: <<http://www.lusotopie.sciencespobordeaux.fr/deluchey2003.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2017.

_____. A segurança pública na constituinte de 1988: o primeiro fracasso da reforma democrática da segurança no Brasil. In: DIAS, Bárbara Lou da C. Veloso; DARWICH, Ana. **Direito e democracia: estudos sobre o ativismo judicial**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método; Belém: CESUPA, 2011.

_____. A sociedade civil organizada e a administração governamental dos interesses: o exemplo dos conselhos partidários. **Revista Estudos Políticos**: a publicação eletrônica semestral do Laboratório de Estudos Hum(e)anos (UFF) e do Núcleo de Estudos em Teoria Política (UFRJ). Rio de Janeiro, n° 5, pp. 77-101, Dezembro 2012. Disponível em: <http://revistaestudospoliticos.com>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

DIAS, Lúcia Lemos. **A política de segurança pública entre o monopólio legítimo da força e os direitos humanos**: a experiência da Paraíba no pós 1988. 2010. 312 p. Tese (Doutorado em Serviço Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco.

DIAS DE MOURA, Lúcia Lemos. A segurança pública sob a ótica dos direitos humanos. In: DIAS, Lúcia Lemos; MOURA, Paulo Vieira de (Orgs.). **Educando para uma segurança pública democrática**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014, p. 35-50. Disponível em <http://www.cchla.ufpb.br/ncdh/?page_id=855>. Acesso em: 20 nov. 2017.

DORNELLES, João Ricardo. Herança da ditadura: os processos de repetição das graves violações de direitos humanos e as políticas de segurança pública no Brasil. In: TOSI, Giuseppe; FERREIRA, Lúcia de Fátima Guerra (orgs.). **Ditaduras militares, estado de exceção e resistência democrática na América Latina**. João Pessoa: CCTA, 2016, p. 17-37.

FICO, Carlos. **Como eles agiam**: os subterrâneos da ditadura militar: espionagem e polícia política. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v. 24, n° 47. 2004, p. 29-60.

_____. Espionagem, polícia política, censura e propaganda: os pilares básicos da repressão. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Org.). **O Brasil Republicano**: o tempo da ditadura, regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, p. 169-205.

_____. **O grande irmão**: da Operação *Brother Sam* aos anos de chumbo. O governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

_____. Violência, trauma e frustração no Brasil e na Argentina: o papel do historiador. **Topoi** (Rio J.), Rio de Janeiro, v. 14, n. 27, jul./dez. 2013, p. 239-261.

_____. Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas. **Revista Tempo e Argumento**, Florianópolis, v. 9, n. 20, jan./abr. 2017, p. 05-74.

FBSP. FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018**. FBSP, 2018. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-2018/>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

FONTOURA, Natália de O.; RIVERO, Patricia S.; RODRIGUES, Rute I. Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas. In: IPEA. **Políticas sociais, acompanhamento e análise: vinte anos da Constituição Federal**, 17, volume 3, Brasília: IPEA, 2009, p. 165-196.

GADELHA, Igor; ARAÚJO, Carla; TRUFFI, Renan; MONTEIRO, Tânia. Temer anuncia plano para segurança pública; valor deve ser de R\$ 42 bilhões. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 01 mar. 2018. Brasil. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,seguranca-publica-e-dos-primeiros-itens-da-preocupacao-do-povo-brasileiro-diz-temer,70002209436>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

GARRETÓN, Manuel Antonio. **Del postpinochetismo a la sociedad democrática: globalización y política en el Bicentenario**. Santiago: Debate, 2006.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, Maria da Glória. O cenário da participação em práticas de gestão da coisa pública no Brasil no final do milênio: as mudanças no caráter do associativismo. **Revista Motrivivência**. Ano XI, 112 14, maio, 2000, p. 15-32.

_____. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**. v. 13, n. 2, maio-ago. 2004, p. 20-31.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4 ed. Coleção questões da nossa época, v. 32. São Paulo: Cortez, 2011.

GUERRA, Maria Pia. **Polícia e ditadura: a arquitetura institucional da segurança pública de 1946 a 1988**. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, vol. II, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997.

INESC. INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **PRONASCI: o abandono sem revisão**. Brasília: INESC; CFEMEA, 2012.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Segurança Pública para o Brasil**. Instituto Cidadania. Fundação Djalma Guimarães. 2002.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos conselheiros**. Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2013.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FBSP. FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da violência 2017**. Rio de Janeiro, 2017.

_____. **Atlas da violência**. Filtros - Homicídios Brasil. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/filtros/148/homicidios>>. Acesso em 15 jul. 2018.

JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (Orgs.). **Por que gritamos golpe?** Para entender o impeachment e a crise no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

KINZO, Maria D'Alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, oct./dez. 2001, p. 3-12.

KOPITTKE, Alberto. A (in)capacidade institucional do governo federal na segurança pública. In: CERQUEIRA, Daniel et al. **Atlas da violência 2017**. Política Nacional de Segurança Pública Orientada para a Efetividade e o Papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública. IPEA; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017, p. 48-58.

LANFRANCHI, Valdênia A. Paulino. Segurança pública no Brasil e controle das atividades policiais. In: DIAS, Lúcia Lemos; MOURA, Paulo Vieira de (Orgs.). **Educando para uma segurança pública democrática**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014, p. 77-90. Disponível em <http://www.cchla.ufpb.br/ncdh/?page_id=855>. Acesso em: 20 nov. 2017.

LEMRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. **Quem vigia os vigias?** Um estudo sobre o controle externo das polícias no Brasil. Participação de Ana Paula Miranda e Sonia Travassos. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LIMA, Renato Sérgio de; SOUZA, Letícia Godinho de; SANTOS, Thandara. A participação social no campo da segurança pública. **Desigualdade & Diversidade** – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio, nº 11, ago/dez, 2012, p. 23-48.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). 2002. 216 p. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

_____. Os sentidos e desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos**. v. 42, n. 1, jan/abr, 2006, p. 19-26.

_____. O desenho institucional dos conselhos gestores. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Participação, democracia e segurança pública: a experiência brasileira**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2008, p. 45-65.

LYRA, Rubens Pinto. As vicissitudes da democracia participativa no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 36, n. 141, p. 23-38, jan./mar., 1999. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/447>>. Acesso em: 06 jul. 2018.

_____. Gestão participativa no Brasil. A atuação dos conselhos e ouvidorias na área de segurança e justiça. **Lusotopie**, n. 10, 2003, p. 383-396. Disponível em: <<http://www.lusotopie.sciencespobordeaux.fr/pinto2003.pdf>>. Acesso em 02 dez. 2017.

_____. A participação cidadã nos conselhos de segurança e de justiça: análise comparativa. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Participação, democracia e segurança pública: a experiência brasileira**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2008a, p. 131-162.

_____. Democracia participativa x democracia representativa: a participação do Estado e da sociedade nos conselhos de políticas públicas. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Participação, democracia e segurança pública: a experiência brasileira**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2008b, p. 20-44.

_____. As conferências de segurança pública: da participação autônoma à tutelada. *Política & Trabalho. Revista de Ciências Sociais*, n. 37, outubro de 2012, p. 317-334. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/2012%20lyra%20as%20conferencias%20de%20segurana%20pblica.pdf>>. Acesso em 17 jun. 2018.

MARTINS, Luciano. Ação política e governabilidade na transição brasileira. In: MOISÉS, José Álvaro; ALBUQUERQUE, José A. Guilhon (Orgs.). **Dilemas da consolidação da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Ensaio sobre segurança cidadã**. São Paulo: Quartier Latin; Fapesp, 2011.

MIKI, Regina. Regina Miki: União pela segurança do país. **Folha de São Paulo**, Tendências/Debates, 10/09/2014. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2014/09/1513544-regina-miki-uniao-pela-seguranca-do-pais.shtml>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.); DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 28. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009, p. 9-29.

MISSE, Michel. **Malandros, marginais e vagabundos: a acumulação social da violência no Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado em Sociologia). 1999. 413 p. Programa de Pós-graduação em Sociologia e Ciências Políticas, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

MONTEIRO, Valdênia Brito. **Proteção a vítimas e testemunhas da violência, Lei nº 9.807/99: um estudo de caso**. Dissertação (Mestrado em Direito). 2002. 131 p. Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco.

MOURA, Paulo Vieira de. Os planos de segurança pública e a construção de uma política nacional: anotações. In: DIAS, Lúcia Lemos; MOURA, Paulo Vieira de (Orgs.). **Educando para uma segurança pública democrática**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014, p. 51-63. Disponível em <http://www.cchla.ufpb.br/ncdh/?page_id=855>. Acesso em: 20 nov. 2017.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. **Transições do regime autoritário: primeiras conclusões**. Trad. Adail U. Sobral. São Paulo: Vértice; Revista dos Tribunais, 1988.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **As Forças Armadas: política e ideologia no Brasil (1964-1969)**. 1976. 213 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Campinas.

OLIVEIRA NETO, Sandoval Bittencourt de. **Vinho velho em odres novos: uma análise da experiência de integração da segurança pública no Pará (1995-2004)**. Dissertação (Mestrado em Sociologia). 2004. 212 p. Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

PARÁ. Lei complementar nº 22, de 15 de março de 1994. Estabelece normas de organização, competências, garantias, direitos e deveres da Polícia Civil do Estado do Pará. **Diário Oficial do Estado**. Edição nº 27.683. 24 mar. 1994

_____. Lei nº 5.944, de 2 de fevereiro de 1996. Dispõe sobre a organização do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará e dá outras providências. **Coletânea de Legislação**. Belém: Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará, 1998.

_____. Resolução 001/96-CESP, de 24 de julho de 1996. Aprova o Regimento Interno do Conselho Estadual de Segurança Pública. **Coletânea de Legislação**. Belém: Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará, 1998.

_____. Decreto nº 1.555, de 9 de agosto de 1996. Homologa o Regimento Interno do Conselho Estadual de Segurança Pública. **Coletânea de Legislação**. Belém: Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará, 1998.

_____. Resolução nº 003/96-CONSEP, de 18 de outubro de 1996. Dos meios de prova no inquérito policial. **CONSEP**. Atos Legais e Normativos. Belém: Sistema de Segurança Pública, 2001.

_____. Resolução nº 011/97-CONSEP. Inclusão da matéria Direitos Humanos nas grades curriculares das Academias de Polícia Civil e Militar. **Coletânea de Legislação**. Belém: Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará, 1998.

_____. Decreto nº 2.410, de 24 de outubro de 1997. Cria a Comissão de Mediação de Conflitos Fundiários e dá outras providências. **Legislação**. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Ouvidoria Agrária. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/25/Legisla%C3%83%C2%A7%C3%83%C2%A3_.pdf>. Acesso em: 18 maio 2018.

_____. Resolução nº 020/97-CONSEP. Zona de Policiamento (Polícia Militar) – Seccional Urbana (Polícia Civil) – Integração Policial no Pará. **CONSEP**. Atos Legais e Normativos. Belém: Sistema de Segurança Pública, 2001.

_____. Lei nº 6.257, de 17 de novembro de 1999. Cria o Instituto de Ensino de Segurança do Estado do Pará - IESP, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Edição nº 29.091. 19 nov. 1999.

_____. Resolução nº 012/99-CONSEP, de 28 de dezembro de 1999. Estatuto do Instituto de Ensino de Segurança do Estado do Pará – IESP. **CONSEP**. Atos Legais e Normativos. Belém: Sistema de Segurança Pública, 2001.

_____. Lei nº 6.325, de 14 de novembro de 2000. Dispõe sobre a criação do Programa Estadual de Assistência a Vítimas, Testemunhas e Familiares de Vítimas de Crimes –

PROVITA/PA e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Edição nº 29.336. 16 nov. 2000.

_____. Resolução nº 023/01-CONSEP, de 20 de fevereiro de 2001. Ações decorrentes da Lei de Tortura. **CONSEP**. Atos Legais e Normativos. Belém: Sistema de Segurança Pública, 2001.

_____. Resolução nº 038/01-CONSEP, de 07 de agosto de 2001. Procedimentos apuratórios nos casos de denúncias com características de crimes de tortura envolvendo profissionais da segurança pública. **CONSEP**. Atos Legais e Normativos. Belém: Sistema de Segurança Pública, 2001.

_____. Lei nº 6.476, de 8 de agosto de 2002. Altera a Lei nº 5.944, de 2 de fevereiro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Edição nº 29.757. 09 ago. 2002.

_____. Lei nº 6.532, de 23 de janeiro de 2003. Altera a Lei nº 5.944, de 2 de fevereiro de 1996, que dispõe sobre a organização do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Edição nº 29.870. 24 jan. 2003.

_____. Decreto nº 0294, de 4 de agosto de 2003. Homologa a Resolução nº 073/03-CONSEP, de 28 de maio de 2003, do Conselho Estadual de Segurança Pública, que altera o Regimento Interno do Colegiado, aprovado pelo Decreto nº 1.555, de 9 de agosto de 1996. **Diário Oficial do Estado**. Edição nº 30.011. 20 ago. 2003.

_____. Lei estadual nº 7.022, de 24 de julho de 2007. Extingue as Secretarias Especiais de Estado e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Edição nº 30.974. 30 jul. 2007.

_____. Resolução nº 155/10-CONSEP, de 22 de setembro de 2010. Cria o Comitê Gestor responsável pela operacionalização, desenvolvimento, acompanhamento e avaliação do Plano Estadual de Segurança Pública de Combate à Homofobia. **Diário Oficial do Estado**. Edição nº 31.762. 29 set. 2010.

_____. Resolução nº 157/10-CONSEP, de 22 de setembro de 2010. Tratamento conferido a crianças e adolescentes. **Diário Oficial do Estado**. Edição nº 31.762. 29 set. 2010.

_____. Resolução nº 159/10-CONSEP. Criar no âmbito do Sistema de Segurança Pública do Pará – SSP/PA, o Comitê Gestor Estadual da Campanha Permanente de Prevenção e o Combate à Tortura. **Diário Oficial do Estado**. Edição nº 31.799. 26 nov. 2010.

_____. Resolução nº 173-11/CONSEP. Cria o Grupo de Acompanhamento da Letalidade e Mortalidade do CONSEP. **Diário Oficial do Estado**. Edição nº 31.989. 31 ago. 2011.

_____. Lei nº 7.584, de 28 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a reorganização do Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social - SIEDS, e da reestruturação organizacional da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social -SEGUP, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Edição nº 32.066. 29 set. 2011.

_____. Decreto nº 637, de 19 de dezembro de 2012. Homologa a Resolução nº 202/2012 do Conselho Estadual de Segurança Pública - CONSEP. **Diário Oficial do Estado**. Edição nº 32.304. 19 dez. 2012.

_____. Resolução nº 204/12-CONSEP. Regulamentação do Uso da Força pelos Agentes de Segurança Pública do Estado do Pará, em acompanhamento das diretrizes estabelecidas na Portaria Interministerial 4.226 de 31 de dezembro de 2010, do Governo Federal. **Diário Oficial do Estado**. Republicado por incorreção na Edição nº 32.314. 09 jan. 2013.

_____. Decreto nº 843, de 25 de setembro de 2013. Homologa a Resolução nº. 221/2013 - CONSEP, de 24 de junho de 2013, do Conselho Estadual de Segurança Pública, que trata da “Abolição das designações genéricas como ‘auto de resistência’, e ‘resistência seguida de morte’, em registro policial, boletim de ocorrência, inquérito policial e notícia de crime, pelos integrantes dos Órgãos do SIEDS/PA”. **Diário Oficial do Estado**. Edição nº 32.489. 26 set. 2013.

_____. Resolução nº 280/15-CONSEP. Regimento Interno do CONSEP sob a égide da Lei nº 7.584, de 28/12/2011. **CONSEP**, 2015.

_____. Decreto nº 1.666, de 26 de dezembro de 2016. Homologa a Resolução nº 304/2016-CONSEP, de 16 de novembro de 2016, do Conselho Estadual de Segurança Pública, que estabelece o Regimento Interno que regulamenta a competência, a organização, o funcionamento e as atribuições da Ouvidoria do Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Edição nº 33.279 . 27 dez. 2016.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e transição. **Revista USP**. Nº 45, março/abril/maio, 1991, p. 45-56.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; MESQUITA NETO, Paulo de. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 30, ago. 1997, p. 117-134.

QUINALHA, Renan Honório. **Justiça de transição**: contornos do conceito. São Paulo: Outras Expressões; Dobra Editorial, 2013.

RATTON, José Luiz; ALENCAR, Eduardo de; GALVÃO, Clarissa. Anotações críticas sobre participação na área de segurança pública. In: LYRA, Rubens Pinto. **Participação, democracia e segurança pública**: a experiência brasileira. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2008, p. 121-130.

REIS, Daniel Aarão. **Ditadura militar, esquerdas e sociedade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.

_____. **Ditadura e democracia no Brasil**: do golpe de 1964 à Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

ROLIM, Marcos. Entre os céus de Galileu e Ícaro. Prefácio. In: LYRA, Rubens Pinto. **Participação, democracia e segurança pública**: a experiência brasileira. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2008, p. 11-17.

SÁ E SILVA, Fábio de. **Violência e segurança pública**. Coleção O Que Saber. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.

_____. “Barcos contra a corrente”: a política nacional de segurança pública de Dilma Rousseff a Michel Temer. In: CERQUEIRA, Daniel et al. **Política nacional de segurança pública orientada para a efetividade e o papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública**. Atlas da Violência. IPEA; FBSP, 2017, p. 16- 32.

SALLUM, Brasília. **Labirintos**: dos gerais à nova República. São Paulo: Editora HUCITEC, 1996.

_____. Federação, autoritarismo e democratização. **Tempo Social**. Rev. Sociol. USP, São Paulo, v. 8, n. 2, out. 1996, p. 27-52.

SAPORI, Luis Flávio. Torre de Babel. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 4, ed. 6, p. 160-165, fev./mar. 2010. Disponível em:

<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/artigo9_Sapori.pdf> Acesso em: 10 jul. 2018.

SENTO-SÉ, João Trajano et al. **Relatório Final do Projeto Conselhos de Segurança no Brasil Contemporâneo**: Balanço. 2018. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/profile/Anderson_Castro_E_Silva2/publication/322437265_Relatorio_Final_do_Projeto_Conselhos_de_Seguranca_no_Brasil_Contemporaneo/links/5a58bd76aca2727d6081499b/Relatorio-Final-do-Projeto-Conselhos-de-Seguranca-no-Brasil-Contemporaneo.pdf>. Acesso em 20 jun. 2018.

SENTO-SÉ, João Trajano; RODRIGUES, André; LÁZARO, Márcio. Conselhos de segurança pública no Brasil: notas provisórias de um campo a ser explorado. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, v. 8, n. 2, 110-137, Ago/Set, 2014.

SILVA, Eliana Sousa et al. Diagnóstico dos conselhos estaduais de segurança pública e de direitos humanos. In: FIGUEIREDO, Isabel Seixas de; NEME, Cristina; LIMA, Cristiane do S. L. (Orgs.). **Políticas públicas**: análise e diagnósticos. Coleção Pensando a Segurança Pública, v. 3. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2013. Disponível em:

<<http://www.rcdh.es.gov.br/sites/default/files/2013%20Pensando%20a%20Seguranca%203%20-%20Politicass%20Publicas%2C%20analise%20e%20diagnosticos.pdf>>. Acesso em 25 mar. 2018.

SIMÕES, Renato. Segurança pública e participação popular: uma avaliação. In: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Movimentos sociais e segurança pública**: a construção de um campo de direitos. Cadernos temáticos da CONSEG. N. 9. Ano 01. Brasília: Ministério da Justiça, 2009, p. 45-49.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil**: de Castelo a Tancredo, 1964-1985. Trad. Mario Salviano Silva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, dec. 2007, p. 77-97.

_____. **Arquitetura institucional da segurança pública no Brasil**: Três propostas de Reforma Constitucional. [2012?]. Disponível em:

<<http://www.luizeduardosoares.com/?p=997>>. Acesso em 12 nov. 2017.

_____. Prefácio. In: GUERRA, Maria Pia. **Polícia e ditadura: a arquitetura institucional da segurança pública de 1946 a 1988**. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016, p. IX-XV.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História militar do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 8, n. 2, 1994, p. 7-14.

TORELLY, Marcelo D. **Justiça de transição e estado constitucional de direito: perspectiva teórico-comparativa e análise do caso brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

TOSI, Giuseppe. **10 lições sobre Bobbio**. Coleção 10 Lições. Petrópolis: Vozes, 2016a.

_____. Justiça de Transição no Brasil: o que resta da ditadura? In: JERÓNIMO, Patrícia (Org.). **Temas de investigação em direitos humanos para o século XXI**. Braga: Universidade do Minho, 2016b, p. 97-122.

_____. O que resta da ditadura? Estado democrático de direito e exceção no Brasil. **Cadernos IHU ideias**. Ano XV, n. 267, v. 15, 2017. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/images/stories/cadernos/ideias/267cadernosihuideias.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

TOSI, Giuseppe; FERREIRA, Lúcia de Fátima Guerra (Orgs.). **Ditaduras militares, estado de exceção e resistência democrática na América Latina**. João Pessoa: CCTA, 2016.

TOSI, Giuseppe; FERREIRA, Lúcia de Fátima Guerra; TORELLY, Marcelo D.; ABRÃO, Paulo (Orgs.). **Justiça de transição: direito à justiça, à memória e à verdade**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/ncdh/?page_id=1169>. Acesso em 20 nov. 2017.

WAMPLER, Brian. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Diálogos para o desenvolvimento, vol. 7. Brasília: Ipea, 2011, p. 151-158.

WHITAKER, F.; MICHILES, C.; COELHO, J. G. L.; VIEIRA FILHO, E. G.; VEIGA, M. G. M.; Prado, R. P. S. **Cidadão constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares; DIAS DE MOURA, Lúcia Lemos. Gestão em segurança pública em tempos de democracia. In: DINIZ, Ariosvaldo da Silva et al. (Orgs.). **As múltiplas faces da segurança pública: entre a pretensão dos direitos humanos e as resistências cotidianas**. João Pessoa: Ideia, 2016, 167-188.

APÊNDICES

A) INSTRUMENTOS DE ENTREVISTAS

ROTEIRO DE ENTREVISTAS (membros atuais)

1. Desde quando o(a) senhor(a) atua no CONSEP e com a temática da segurança pública?
2. Como o(a) senhor(a) avalia a importância do CONSEP para a segurança pública no Estado do Pará?
3. De que forma, na sua compreensão, o Conselho interfere nas ações dos órgãos e agentes de segurança pública?
4. O(A) senhor(a) considera que os membros do CONSEP estão devidamente qualificados para os debates (em termos de teoria, técnica e/ou engajamento) sobre os temas que envolvem as políticas de segurança pública no Estado?
5. De que forma o(a) senhor(a) avalia a participação dos membros representantes da sociedade civil na dinâmica do CONSEP?
6. O(A) senhor(a) considera que os membros representantes da sociedade civil são valorizados e respeitados em suas manifestações e proposições pelos demais componentes do CONSEP? Há diferença de tratamento entre os membros governamentais, sociedade civil e convidados?
7. Com relação às decisões tomadas pelo Plenário do CONSEP, o(a) senhor(a) considera que elas são de fato implementadas pelos órgãos executores de ações de segurança pública no Estado?
8. Os trabalhadores de segurança pública conhecem as ações e deliberações do CONSEP?

Somente para membros da sociedade civil:

9. Quais as principais atividades, temas ou discussões que sua instituição levou para debate no CONSEP? Os assuntos levantados foram debatidos? Houve deliberação?
10. O(A) senhor(a) considera que os membros representantes da sociedade civil no CONSEP conseguem reverberar os anseios da população por políticas no campo da segurança, especialmente os grupos mais vulnerabilizados?
11. E conseguem trazer as discussões e decisões do CONSEP de volta para as suas instituições e para o grupo populacional a que se vinculam?

Itens finais, para todos(as):

12. O(A) senhor(a) considera que o atual formato (composição e dinâmica) do CONSEP atende às expectativas populacionais e governamentais em relação ao debate e à construção de políticas de segurança pública no Estado?
13. Em caso de necessidade de mudanças, quais seriam as suas proposições para melhorias no CONSEP?
14. Qual a sua avaliação sobre o atual contexto da segurança pública no Estado do Pará, considerando as possibilidades de atuação do Conselho nesse contexto?

B) INSTRUMENTOS DE ENTREVISTAS

ROTEIRO DE ENTREVISTAS (membros anteriores)

1. Contexto político de criação do CONSEP. Diferença dos contextos anteriores.
2. Houve dificuldades para implantação do Conselho? Houve resistência por parte dos dirigentes das corporações?
3. Dinâmica desse primeiro momento. Quais eram os focos de atuações?
4. Com o passar dos anos, se percebeu uma mudança na força de atuação do Conselho?
5. Como (o)a senhor(a) avalia hoje a importância do CONSEP para a segurança pública do Estado? De fato interfere nas ações dos agentes?
6. Os membros estão preparados e qualificados para o tipo de debate que o CONSEP propõe? Governo e sociedade civil.
7. Importância da sociedade civil no Conselho. Estes representantes são/eram valorizados e respeitados em suas manifestações.
8. Decisões do Conselho. São de fato seguidas/implementadas pelos órgãos ou há uma seletividade interna sobre o que vai ser atendido ou não?
9. Alcance do CONSEP. Os(as) agentes e trabalhadores(a) da segurança pública conhecem o CONSEP e suas resoluções? E a população? O que pode ser feito para melhorar?
10. Casos emblemáticos de atuação do CONSEP.
11. Atual composição e dinâmica. Atende aos objetivos pensados para o Conselho? Questão da paridade.
12. Na sua concepção, a participação social nos espaços públicos, a exemplo dos Conselhos, é uma boa estratégia nestes tempos?
13. Qual a sua avaliação sobre o atual contexto da segurança pública no Estado do Pará, considerando as possibilidades de atuação do Conselho nesse contexto?

C) MODELOS DOS TERMOS DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE) DESTINADO AOS ENTREVISTADOS

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezada/o,

A senhora / O senhor está sendo convidada/o para participar da pesquisa intitulada “Segurança pública e participação social: a experiência do Conselho Estadual de Segurança Pública do Pará”, a ser realizada pela mestranda Kecya Rhuane Anterioria Matos, vinculada ao Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGDH/UFPB), matrícula nº 20161026527, sob a orientação do professor Dr. Giuseppe Tosi, matrícula SIAPE nº 337153-7.

Esta pesquisa objetiva a realização de um estudo sobre as possibilidades e os limites da participação da sociedade civil nos conselhos gestores de segurança pública, debruçando-se sobre a experiência do Conselho Estadual de Segurança Pública do Pará (CONSEP) na efetivação de políticas públicas de segurança que estejam aliadas às características do Estado Democrático de Direito e à defesa dos direitos humanos. O estudo sobre a experiência do CONSEP justifica-se por este ser um dos poucos conselhos estaduais de segurança pública que previu desde a sua criação, em 1996, a participação de representantes da sociedade civil, e, dentre estes poucos, é o único no Brasil que permanece com esta representatividade até os dias atuais. Para tanto, além da análise documental, se adotou a realização de entrevistas semiestruturadas como parte dos procedimentos metodológicos para a coleta de dados, baseados na análise qualitativa.

Assim, visando contribuir no contexto mencionado, gostaria de consultá-la/o sobre seu interesse e possibilidade de contribuir com esta pesquisa. A senhora / O senhor foi selecionada/o devido à sua relação com o objeto de estudo, contudo, sua participação é voluntária. A senhora / O senhor poderá pedir novas explicações, interromper ou desistir a qualquer momento, retirando seu consentimento, sem que isso lhe traga nenhum prejuízo ou penalidade.

Caso decida aceitar o convite, a senhora / o senhor será submetida/o aos seguintes procedimentos: entrevista semiestruturada individual e possível observação não formal na instituição na qual trabalha. Neste sentido, a sua participação consistirá em responder livremente às questões que serão realizadas pela pesquisadora.

Ao participar da pesquisa, a senhora / o senhor terá os seguintes benefícios: contribuir para a construção de conhecimento acerca da experiência de participação social na segurança pública promovida pelo CONSEP e a influência dessa participação na elaboração de políticas públicas no Estado do Pará. A senhora / O senhor receberá as informações necessárias acerca desta pesquisa antes, durante e após sua conclusão. Os riscos envolvidos com sua participação podem ser a possibilidade de desconforto ou constrangimento pelo processo de observação e de respostas às perguntas, e o cansaço no decorrer da entrevista. Serão seguidos todos os preceitos éticos para que estes riscos sejam minimizados.

As entrevistas serão gravadas em equipamento de áudio para posterior transcrição, com possíveis intervenções quando pertinentes, e serão armazenadas em formato PDF. Estes arquivos ficarão sob a guarda da pesquisadora responsável em local seguro e estarão à sua disposição. As transcrições poderão ser utilizadas pela pesquisadora na elaboração da dissertação que comporá o trabalho final de mestrado, com a devida identificação da/o entrevistada/o, seu cargo e órgão ou instituição à qual estiver vinculada/o. A senhora / O senhor ficará com uma cópia deste Termo e no caso de dúvidas a respeito desta pesquisa poderá perguntar a qualquer momento à pesquisadora responsável.

Consentimento Livre e Esclarecido: Diante do exposto, declaro que compreendi os objetivos desta pesquisa, seus procedimentos, benefícios e riscos envolvidos, e sua relevância, e concordo em participar voluntariamente dela, como também concordo que os dados coletados sejam utilizados para fins científicos (divulgação em eventos e publicações). Estou ciente que receberei uma via desse documento.

Belém/PA, ____ de _____ de 2018.

Nome da/o participante da pesquisa:

Assinatura da/o participante da pesquisa

Kecya Rhuane Antenoria Matos

Pesquisadora responsável - Mestranda do PPGDH/UFPB

Contatos:

- Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas (PPGDH/UFPB) - Central de Aulas, Bloco B. Jardim Cidade Universitária – Campus I – CEP: 58051-900.

Telefone: (83) 3209-8799 / (83) 3216-7468 / Email: ppgdh.ufpb@gmail.com

- Kecya Rhuane Antenoria Matos – Pesquisadora responsável

Email: kecyamatos@gmail.com

Telefones: xxx