

18º Congresso Brasileiro de Sociologia

26 a 29 de Julho de 2017, Brasília (DF)

GT 40 Violência, Polícia e Justiça no Brasil: Agenda de pesquisa e desafios
teórico-metodológicos

Os Conselhos Comunitários e a Política de Segurança do Distrito Federal: Uma
análise da atuação das forças de segurança nas reuniões com a sociedade
civil.

Claudio Dantas Monteiro¹
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

¹ Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Resumo:

A sociedade civil vem sendo cada vez mais considerada nos planos de segurança pública e nas estratégias de policiamento. Este artigo analisa um dos espaços que privilegiam a participação social, que são os Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGs) do Distrito Federal. Para isso, foi feita uma reflexão do papel desses conselhos dentro do paradigma da Segurança Cidadã, considerado um modelo que norteia o plano de segurança do DF. Uma vez que este paradigma pressupõe a necessidade de fomentar o envolvimento da sociedade civil nos problemas que envolvem a segurança pública (PNUD, 2007), o plano de segurança do DF se apropriou e fortaleceu os CONSEGs. Este trabalho propõe analisar, a partir da observação e participação de reuniões em todas as regiões do DF durante os anos de 2015 e 2016, a atuação das forças de segurança e das pessoas que participam das reuniões dos CONSEGs, além de apresentar o perfil dos representantes comunitários desses conselhos e alguns resultados obtidos por meio dessas reuniões. O principal argumento que desenvolvemos é que os CONSEGs tendem a reproduzir um viés repressivo, a despeito da política de segurança do DF privilegiar a prevenção. Observa-se que a cultura do controle (Garland, 2008) é tão forte no atual contexto brasileiro – tanto no âmbito das corporações policiais quanto na sociedade – que as políticas de prevenção ao crime no campo da segurança pública carregam uma linguagem repressiva e criminalizante.

Introdução

A despeito da democracia brasileira ainda mostrar sinais de instabilidade, mecanismos que buscam aprimorar nossas instituições e torná-las mais plurais foram estabelecidos no país nas últimas décadas buscando a participação da sociedade civil com o propósito de que esta colabore com algumas decisões do Estado. Dentre diversos mecanismos, os Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG) proporcionam o envolvimento das forças de segurança com a sociedade civil, criando, desta maneira, diversas possibilidades para atuação dos profissionais da segurança pública, gerando resultados positivos, como aumento da confiança na polícia, a realização de prestação de contas à sociedade, dentre outras estratégias que permitem uma valorização da cidadania.

Estratégias de conselhos gestores se multiplicaram no Brasil a partir da década de 1990, momento em que já era percebido no país os efeitos do término do regime ditatorial (VASCONCELOS, 2007 *apud* MORAES, 2011). É neste contexto que os conselhos comunitários de segurança se inserem. A despeito de identificarmos a intensa atuação da sociedade civil para o surgimento e manutenção destes conselhos, vale destacar que este espaço foi criado e regulamentado pelo Estado (MORAES, 2011). Portanto, este tipo de

participação da sociedade civil é diferente da atuação de movimentos sociais organizados ou de outros tipos de associações.

No Distrito Federal, as primeiras experiências com esse tipo de conselho gestor surgiram no final dos anos 90, levando o primeiro decreto governamental² a ser publicado em Abril do ano 2000. Em um primeiro momento apenas a região do Plano Piloto³ contava com um conselho. Ao longo dos anos, outras cidades passaram a contar com reuniões do CONSEG, fazendo com que nos dias de hoje toda a área do Distrito Federal conte com pelo menos um conselho, totalizando, 37 CONSEGs até o ano de 2016.

Este canal de participação da sociedade civil foi valorizado pelo atual programa de segurança pública do Distrito Federal – intitulado “Viva Brasília - nosso pacto pela vida” – que passou a considerar que as demandas apresentadas nas reuniões dos CONSEGs fazem parte de um fluxo que, caso não resolvidas, e possuam um interesse estratégico, podem virar pauta da reunião com o comitê gestor do programa, que conta com a presença do governador (DISTRITO FEDERAL, 2015).

Cada CONSEG é gerido pela própria diretoria⁴ que é composta por líderes comunitários eleitos pela comunidade na qual o conselho atua. O CONSEG é regulamentado por decreto publicado no diário oficial do Distrito Federal assinado pelo governador e recebe apoio e orientações de atuação por funcionários da Subsecretaria de Segurança Cidadã (SUSEC). Nesse sentido, é comum haver reuniões periódicas com o subsecretário de segurança cidadã no intuito de esclarecer a linha de atuação da secretaria de segurança e também é um momento em que os membros da diretoria do CONESG solicitam apoio para que algum problema da região seja resolvido ou apresentam uma demanda para aquisição de materiais de apoio, como impressora ou sala para realização dos trabalhos⁵.

Proponho analisar neste artigo a dinâmica das reuniões dos conselhos comunitários de segurança do Distrito Federal, no contexto desta política pública, implementada no ano de 2015 e que segue sendo executada até os

² Decreto de número 21.108 de 05 de Abril de 2000.

³ Região central do Distrito Federal, onde concentra uma população com alto poder aquisitivo.

⁴ Cada diretoria é composta por cinco membros, quais sejam: Presidente, Vice-Presidente, Diretor Comunitário, 1º Secretário e 2º Secretário.

⁵ Essas questões serão analisadas mais adiante.

dias de hoje. O recorte temporal das análises apresentadas aqui será para o ano de 2015 até meados de 2016, período em que assumi cargo⁶ responsável pela gestão dos CONSEGs no âmbito da Secretaria da Segurança e da Paz Social do Distrito Federal.

Como não realizei coleta sistemática dos dados em um diário de campo, não será possível afirmar que foi realizada uma etnografia das reuniões dos conselhos. No entanto, o cargo assumido na secretaria de segurança pública possibilitou uma vivência intensa com a participação comunitária na segurança pública e o acesso a um rico material que será analisado. Com receio de que estas reflexões pareçam pouco sistematizadas e/ou sérias, também utilizarei como material empírico uma base de dados que foi resultado de uma categorização⁷ realizada a partir de 164 demandas retiradas de relatórios feitos por funcionários da SUSEC registradas nas reuniões realizadas entre os meses de Setembro de 2015 até Março de 2016. Também será apresentado o perfil dos presidentes dos conselhos comunitários de segurança a partir de um questionário aplicado com os próprios presidentes no ano de 2015.

Este trabalho pretende ainda traçar algumas reflexões sobre como o paradigma da segurança cidadã tem se adaptado o campo da segurança pública, a partir do caso dos CONSEGs no âmbito do Distrito Federal. O conceito de segurança cidadã parte do entendimento de que o problema da violência é multicausal, e, portanto, a solução e intervenção para este fenômeno deve integrar diferentes políticas públicas, tanto de controle social e de prevenção, além de envolver diversos atores da sociedade. Portanto, a existência de uma “segurança cidadã” pressupõe articulação com a sociedade civil, que seria a função principal de um CONSEG. Os conselhos comunitários de segurança, no entanto, surgem há mais de 15 anos antes da criação do atual plano de segurança do Distrito Federal, desenvolvendo, naturalmente uma cultura institucional própria⁸, diferente da lógica estabelecida pelo “Viva Brasília”.

⁶ Assumi o cargo de Coordenador de Articulação Social da Subsecretaria de Segurança Cidadã da Secretaria da Segurança Pública e da Paz Social.

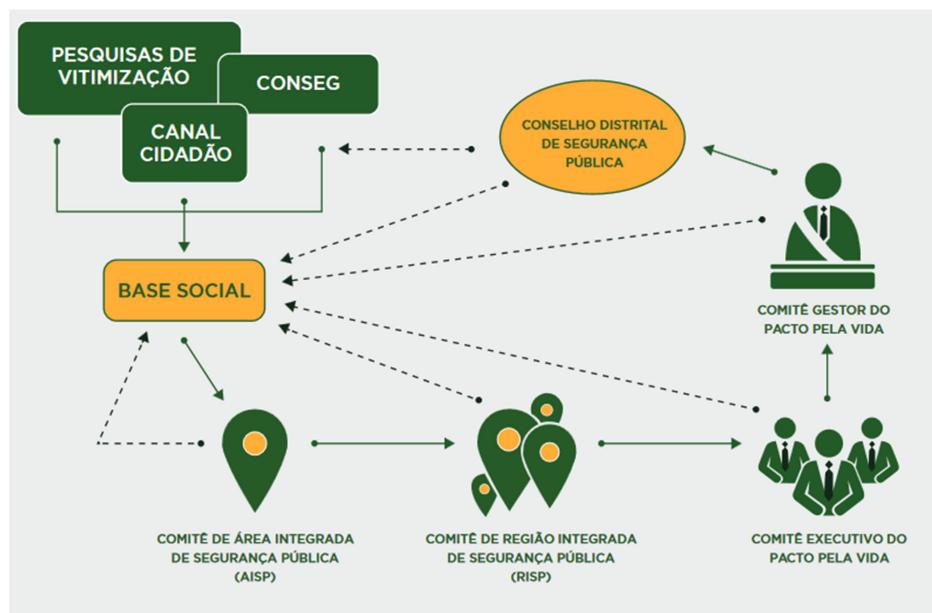
⁷ Esta sistematização de dados foi feita para realização deste artigo.

⁸ Assim como as forças de segurança, que possuem uma cultura institucional específica.

1) O papel dos CONSEGs na Política de Segurança do Distrito Federal

O programa de segurança pública do Distrito Federal consiste na realização de reuniões periódicas, envolvendo diferentes níveis de tomadas de decisão que buscam solucionar problemas e melhorar indicadores nos seguintes eixos⁹: (1) redução dos crimes violentos letais e intencionais, (2) dos crimes violentos contra o patrimônio, (3) aumentar a confiança da população e melhorar a prestação dos serviços públicos de segurança e (4) a diminuição das vulnerabilidades sociais por meio da promoção de políticas públicas de prevenção de violências (DISTRITO FEDERAL, 2015). Para isso, o território do DF foi dividido em 20 áreas, vinculados a órgãos governamentais locais, que eram responsabilizados e cobrados a solucionar problemas definidos como prioridade pela secretaria de segurança. Nesse sentido, se um problema persistia em uma instância de governo, deveria ir para a seguinte, até chegar no comitê gestor da política. A figura abaixo ilustra o fluxo de governança do programa.

Figura 1 – Fluxo de governança do “Viva Brasília – nosso pacto pela vida”



Fonte: Documento orientador do “Viva Brasília”, 2015¹⁰.

⁹ É uma metodologia com foco em resultados que já foi utilizada em outras unidades da federação, tais como Minas Gerais, Pernambuco e Espírito Santo.

¹⁰ Disponível em <http://vivabrasilia.ssp.df.gov.br/pdf/Documento_Orientador-VivaBras%C3%ADlia.pdf>.

Como podemos observar, os CONSEGs possuem um papel estratégico dentro da política de segurança do DF. Em tese, as demandas apresentadas, caso não sejam solucionadas devem ir para as instâncias de decisões seguintes do programa.

Se esta articulação comunitária existe antes da chamada segurança cidadã aparecer como um conceito norteador nas políticas públicas de segurança brasileiras, este paradigma buscou, ao menos no caso do Distrito Federal, se apropriar deste canal de comunicação com a sociedade civil.

O paradigma da segurança cidadã surgiu na América Latina na década de 1990 e se manifestou como um conceito a ser adotado no Brasil no início dos anos 2000. Nos dias de hoje, pode-se dizer que a segurança cidadã está bem consolidada como um modelo de segurança pública (FREIRE, 2009). Este paradigma é definido como um conjunto de intervenções públicas realizadas por diversas áreas do Estado com atuação da sociedade civil "voltados para a abordagem e a resolução daqueles riscos e conflitos violentos e/ou delituosos que lesem os direitos e as liberdades das pessoas, mediante a prevenção, o controle e/ou a repressão dos mesmos" (SERRATO, p. 10, 2007).

Este esforço governamental de fomentar políticas públicas intersetoriais e realizar articulação com a sociedade civil está dentro de um contexto em que há uma ampla diversidade de visões e crenças dentro do campo da segurança pública, dentre as quais, aquelas de cunho mais repressivo são predominantes, especialmente entre os operadores do direito.

David Garland (2008) argumenta que desde a década de 1980 vem ocorrendo mudanças nos *habitus* dos operadores do direito em uma direção que busca soluções mais repressivas em detrimento de modelos correccionais. As sensibilidades das pessoas têm se constituído sob aspectos de intolerância, que evocam a repressão/punição como principal resposta ao problema de violência e da criminalidade.

Na lógica da cultura do controle, então, a polícia teria um papel de destaque. E sua função principal, de acordo com o imaginário social e o entendimento dos próprios policiais, seria atrelada ao domínio repressivo, ou seja, o bom policial seria aquele que prende mais bandidos e apreende grandes quantidades de drogas. Apesar de haver uma identidade

profissional voltada mais para as práticas punitivas, muitas vezes, o cotidiano policial pode ser mais tranquilo do que se imagina, como discutido na pesquisa de MONTEIRO (2013), que apresenta o argumento de que em algumas regiões, a polícia é mais acionada para prestar serviços para comunidade do que o próprio combate ao crime.

As representações sociais que os indivíduos fazem acerca do mundo que em que estão inseridos são definidoras para orientar de suas condutas, independente da veracidade ou coerência dessas crenças (PORTO, 2014). Buscaremos explorar neste artigo as representações sociais que são desenvolvidas no âmbito dos conselhos comunitários de segurança, que, como argumentaremos, contribuem para ratificação de uma ideia de que a função principal dos agentes da segurança pública está relacionada com aspectos mais repressivos.

Naturalmente as práticas policiais não são padronizadas e imutáveis. Robert Reiner (2004) argumenta que os valores, normas e regras do ofício, ou seja, a “cultura policial”, se desenvolve a partir de uma série de acordos e vivências do dia a dia que se estabelecem no intuito de “ajustar-se às pressões e tensões com que a polícia se confronta”. Dessa forma, diversas gerações de policiais são socializadas reproduzindo valores então vigentes na instituição policial. Esse processo de transmissão “é mediado por histórias, mitos, piadas, explorando modelos de boa e má conduta que, através de metáforas, permite concepções de natureza prática a serem exploradas *a priori*” (Shearing e Ericson, 1991 *apud* Reiner, 2004, p. 134).

Pretendo argumentar aqui, que este processo de transmissão de uma cultura institucional não é apenas realizado dentro das corporações policiais. Também podemos observa a existência da propagação de valores que são acumulados de uma gestão para outra no âmbito das sucessivas gestões responsáveis pelos CONSEGs. Além disso, existe toda rede de pessoas e entidades¹¹ que estão ligadas aos conselhos que contribuem para que as representações sociais das pessoas que frequentam essas reuniões endossem soluções no campo da segurança pública que estejam mais ligadas a aspectos repressivos.

¹¹ Que vão desde lideranças comunitárias, comerciantes, associação de moradores, profissionais da segurança pública, entre outros.

Destacam-se aqui dois trabalhos sobre conselhos comunitários do Distrito Federal que pretendo dialogar com os dados que serão apresentados neste artigo. Um deles é a tese de doutorado de Luciane Moraes (2011) e o outro, uma pesquisa realizada no âmbito do Ipea, feita por Almir Oliveira Junior e Yacine Guellati (2016).

O trabalho desenvolvido por Moraes (2011) faz uma análise comparada de um conselho do bairro do Leblon no Rio de Janeiro com o de Brasília, responsável pela área do Plano Piloto. A pesquisa identificou que era comum a presença de representantes do executivo, além das forças de segurança, como por exemplo, da Agência de Fiscalização do Distrito Federal (AGEFIS) e da então Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal (SEDEST). Segundo a autora,

no Plano Piloto, questões relacionadas à fiscalização de bares, excesso de barulho, fiscalização de posturas na cidade, presença de moradores de rua nas quadras e crianças e adolescentes nas vias possuem centralidade e são bastante demandadas pelos participantes das reuniões observadas, demonstrando a importância dada à presença desses órgãos nas reuniões (MORAES, p. 197, 2011).

A pesquisa ainda identificou que era comum a participação de “autoridades” do conselho, assim como lideranças comunitárias do Plano Piloto em campanha de candidatos a cargos eletivos durante período eleitoral. Também chamou atenção o fato de várias pessoas ligadas ao conselho já terem ocupado cargos no executivo distrital, o que seria, segundo a autora, uma evidência da acumulação de um capital político que é possível adquirir a partir dos trabalhos realizados no âmbito de um CONSEG, além de torna-los de instâncias de decisões do Estado (MORAES, 2011).

Moraes (2011) relatou em seu trabalho uma situação em que 70% dos presidentes dos CONSEGs de todo Distrito Federal se mobilizaram para contrariar uma orientação da secretaria de segurança, que no ano de 2010 desejava dar prosseguimento às eleições do CONSEG, prevista no decreto que os regulamentava na época. Na época, este grupo de conselheiros procurou a vice-governadora para apresentar uma carta contendo justificativas para que não se realizasse as eleições naquele ano. A mobilização foi eficaz e resultou na publicação de um novo decreto que estendeu o mandato desses presidentes até junho de 2011.

A tese considera ainda a importância do papel das “autoridades”, que são os representantes dos órgãos governamentais, como a polícia militar, polícia civil, administração regional, etc. Para Moraes (2011),

o papel ocupado pela “autoridade” nas reuniões é fundamental para a eficácia deste rito. Mas não se trata aqui de qualquer “autoridade”, prevista no decreto de criação dos conselhos, mas daquela em condições de “falar, ouvir e escutar”. Da “autoridade” que sabe falar o necessário, que pode “dar satisfação” e se comprometer respondendo “no ato”, “ao vivo”, a demanda que lhe é apresentada. (MORAES, p. 201, 2011).

O estudo realizado por Oliveira Junior e Guellati (2016) também analisa o CONSEG de Brasília, responsável pelo Plano Piloto, mas também o conselho do Varjão do Torto¹², cidade satélite do Distrito Federal.

Uma das questões apresentadas neste estudo, com relação ao conselho do Varjão do Torto, se relaciona com as dificuldades de realizar as atividades do CONSEG. Parte das lideranças comunitárias critica a administração da cidade por não fornecer espaço, apoio logístico e financeiro para que as reuniões ocorram. Além disso, a pesquisa revelou um conflito entre o administrador e essas lideranças comunitárias, que o acusavam de ser pouco assíduo nas reuniões (OLIVEIRA JUNIOR; GUELLATI, 2016).

Oliveira Junior e Guellati (2016) argumentam que, no caso do conselho do Varjão, as demandas apresentadas nas reuniões possuem uma amplitude muito grande, de modo que o representante da secretaria de segurança muitas vezes interrompe os participantes para afirmar que aquela demanda não tem relação com segurança pública e não deveria ser abordada naquela ocasião. Uma das possíveis explicações, segundo os autores, tem a ver com o fato do CONSEG ser um dos poucos canais de comunicação entre a população daquela cidade com a administração. As intervenções ocorridas no âmbito desta reunião

são bastante variadas, tratando desde problemas de iluminação pública e perturbação da ordem pública até pedidos de construção de passarela e passagem de pedestres, e instalação de um portão novo para a escola pública local (OLIVEIRA JUNIOR; GUELLATI, p. 254, 2016).

¹² Se o Plano Piloto é uma região central do Distrito Federal, a escolha do Varjão do Torto nesta pesquisa ocorreu para apresentar uma diversidade de situações, uma vez que esta cidade é localizada em uma região mais periférica, cujo rendimento médio da população é bem menor do que o de Brasília.

Os autores desta pesquisa identificam que o fato de haver esta diversidade de temas no âmbito das reuniões faz com que estes problemas não sejam respondidos ou resolvidos pelos representantes dos órgãos de governo presentes. A estratégia apresentada nestas situações é a existência de um claro “jogo de empurra”, que delega estas responsabilidades ao administrador da região administrativa, que muitas vezes não está presente nas reuniões. Com relação ao CONSEG de Brasília, as demandas mais recorrentes são relativas a

problemas de trânsito (falta de vagas para estacionamento, ocupação indevida de calçadas, estacionamento em fila dupla nas quadras comerciais, e em áreas verdes nas áreas residenciais etc.); ocupação ilegal de espaços públicos por quiosques e ambulantes; e perturbação à lei do silêncio, sobretudo por conta de estabelecimentos que ocupam áreas públicas (OLIVEIRA JUNIOR; GUELLATI, p. 258, 2016).

Os autores concluem que enquanto as demandas levadas à reunião do Varjão são muito mais amplas, as realizadas em Brasília são mais específicas, relacionadas à ordem pública. Veremos na próxima seção do texto como esta literatura sobre o tema dialoga com as reuniões de conselhos comunitários de segurança que tive a oportunidade de participar.

2) As reuniões do CONSEG no Distrito Federal nos anos de 2015 e 2016

Uma das principais reflexões realizadas após este intenso contato com os profissionais de órgãos governamentais e com as lideranças comunitárias que participam das reuniões do CONSEG, é que este é um importante canal de comunicação que a comunidade tem para demandar problemas vividos em seu cotidiano. Como argumentado por Moraes (2011) e Oliveira Junior e Guellati (2016), as demandas que aparecem no âmbito dos conselhos possuem uma grande amplitude de temas, que muitas vezes não se relacionam com problemas de segurança pública. No entanto, este espaço é uma rara oportunidade que a sociedade civil possui para cobrar de representantes de órgãos governamentais demandas que afetam seu cotidiano.

Assim como Moraes (2011) relata, a experiência que obtive neste período mostrou que é comum que alguns membros da diretoria desses

conselhos ocupem cargos no executivo distrital, alguns até mesmo de grande importância, como o de administrador regional, que seria um cargo equivalente a prefeito de um município¹³. Este tema era inclusive evocado por funcionários da secretaria de segurança, que para ilustrar a importância daqueles presidentes de CONSEG, costumavam a trazer esse discurso na reunião com eles, que sempre pareciam satisfeitos quando escutavam essas afirmações.

Sabendo desta relação de circulação dentro do poder executivo, não é difícil entender o porquê da existência de mobilização entre presidentes de CONSEGs para que se postergue ou modifique as eleições pelas quais eles passam. No caso descrito por Moraes (2011), tiveram êxito em posterga-las. Essa mesma proposta de ampliação do mandato deles foi sugerida no ano de 2015, no entanto, a secretaria de segurança não permitiu que isso ocorresse, havendo, desta maneira, disputas eleitorais naquele ano. Pude acompanhar o período eleitoral, que foi um interessante momento para entender a dinâmica desses conselhos, que em alguns casos a disputa era muito acirrada, levando os candidatos a utilizarem todos os meios possíveis que dispunham, inclusive com pedidos de impugnação de chapas adversárias. Esses são alguns exemplos que servem para ilustrar que existe uma dinâmica muito específica nessas reuniões, e uma disputa interna que transcende o papel de liderança comunitária, apresentando intencionalidades individuais e lógicas locais próprias.

O foco que buscamos demonstrar nesse artigo, é que existe uma gramática repressiva que opera nesses espaços, conforme veremos ao analisar os tipos de relatos apresentados, através dos relatórios produzidos pela secretaria de segurança. É compreensível que essa lógica se reproduza assim, uma vez que o tema da segurança pública é automaticamente associado à repressão. No entanto, identificamos aqui certo descompasso entre uma política de segurança cidadã e o modo como operam os CONSEGs, uma vez que parece não haver muito espaço para pensar outro tipo de solução que não a repressão durante as reuniões. Argumentamos que há uma cultura institucional de alguns anos que se reproduz nesse tipo de reunião, e que a política de segurança que se desenvolveu no DF não foi capaz de trazer

¹³ Como o Distrito Federal não possui eleições municipais, os “administradores regionais” são indicados pelo governador.

rupturas para que houvesse a possibilidade de haver uma maior pluralidade de pensamento e de ação nessas reuniões das forças de segurança com a comunidade.

David Garland (1990) argumenta que dentro de qualquer grande instituição ligada à segurança pública, a punição é moldada a partir de um padrão cultural mais amplo, mas que também gera seus próprios significados locais, valores e sensibilidades que contribuem com a instalação e perpetuação da cultura dominante. Essas instituições são, portanto, causas e efeitos do que diz respeito à cultura (GARLAND, 1990). Nesse sentido, tanto as forças de segurança que participam das reuniões, como as próprias diretorias dos conselhos, produzem uma dinâmica que reproduz valores e significados. Iremos tentar desenvolver algumas linhas de interpretação para entender os sentidos das demandas apresentadas na seção seguinte deste artigo.

2.1) Análise dos relatórios da Secretaria de Segurança e perfil dos presidentes de CONSEG

Nesta seção iremos analisar o conteúdo de relatórios que foram realizados por funcionários da SUSEC. Este controle servia como instrumento de gestão para monitorar as demandas que surgiam ao longo das reuniões dos conselhos. Essas informações são referentes ao período de reuniões realizadas entre os meses de Setembro de 2015 até Março de 2016¹⁴.

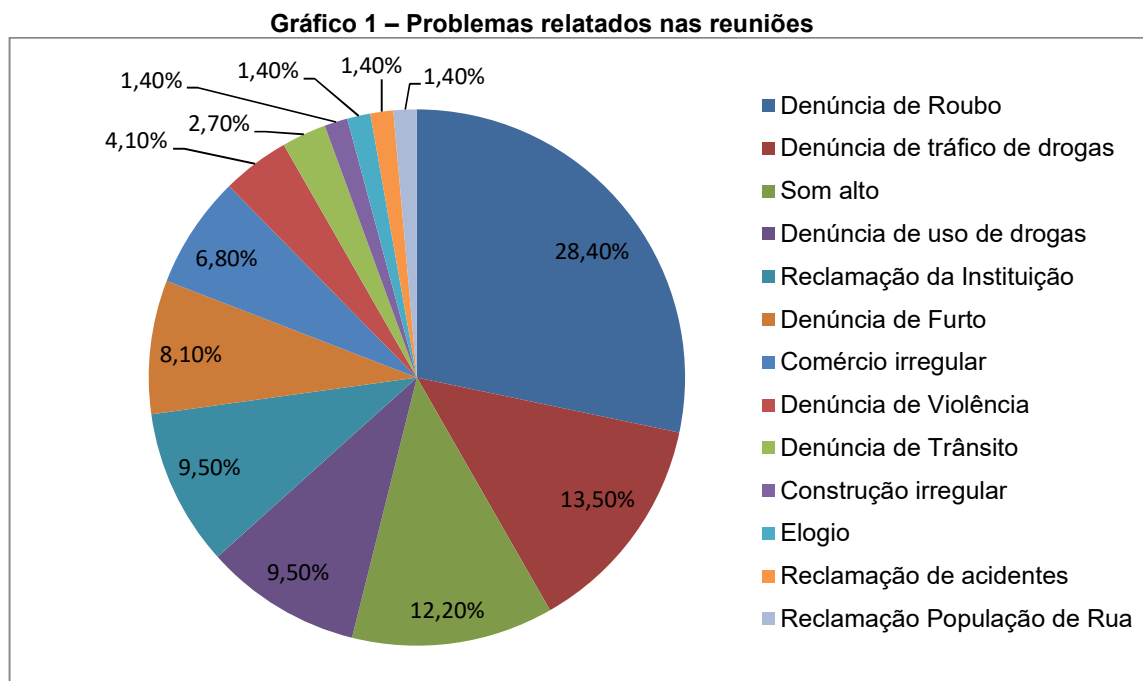
Durante a categorização, foi tomada a decisão de dividir os relatos descritos nos relatórios da SUSEC em dois tipos. O primeiro se refere a falas que relatam uma situação, um problema que ocorre naquela área. E o outro, a um pedido, uma demanda que leve o estado a gerar uma ação. Portanto, algumas pessoas optavam em relatar um problema ou sugerir uma solução, e outras apresentavam o problema e a solução que gostariam que fosse tomada.

Vale ressaltar que o tipo de fala apresentada nessas reuniões se refere com mais frequência a demandas do que problemas. No caso do banco de

¹⁴ É possível que tenham ocorrido mais reuniões do que as relatadas nas informações compiladas, uma vez que existe a possibilidade de um relatório não ter sido realizado. Os dados analisados aqui são de reuniões realizadas nas seguintes regiões administrativas: Brasília, Estrutural, Guará, Lago Sul, Lago Norte, Sudoeste, Núcleo Bandeirante, Gama, Tororó, Jardim Botânico, Ceilândia, Taguatinga, Águas Claras, Brazlândia, Paranoá, Planaltina, Riacho Fundo, São Sebastião e Sobradinho.

dados analisado, consideramos que das 164 falas analisadas, 100 delas possuíam demandas para as autoridades presentes, enquanto 74 delas eram relatos de problemas.

O gráfico abaixo representa os tipos de problemas que foram levados à reunião no período de referência analisado.



Fonte: Elaboração própria

O gráfico acima revela que aproximadamente 42% dos relatos de problemas abordados nas reuniões dos CONSEGs se relacionam com denúncias de roubo e de tráfico de drogas, ou seja, situações criminais.

O roubo, que aqui foi o fato mais relatado, em 28% dos casos, é normalmente denunciado para polícia civil, e o acontecimento é relatado pela própria vítima do crime. No caso das reuniões do CONSEG, esses fatos são expostos por pessoas que não sofreram esses crimes, pois, as falas descritas, segundo os relatos analisados são feitas como um terceiro informando que têm ocorrido diversos crimes de roubo em uma determinada região. Argumenta-se aqui que uma pessoa pode relatar um fato a partir do conhecimento empírico, de ter escutado o relato de que um conhecido que foi roubado naquela região descrita, mas também, este relato pode se basear em representações sociais de que aquela localidade é perigosa e ocorrem diversos roubos, independente de ter havido crimes ou não naquela região.

Gabriel Kessler (2015) realizou um estudo sobre o sentimento de medo na Argentina e identificou dois tipos de discursos com relação à preocupação com a segurança, que são bem diferentes. Um deles se configura com uma posição política extremada, que seria um grito de raiva e ódio com relação a este tema, e o outro, uma orientação mais pragmática, que gira em torno do que fazer diante de um mundo considerado muito perigoso (KESSLER, 2015).

O caso dos CONSEGs no Distrito Federal mostra que esses dois tipos de discursos com relação à preocupação com a segurança se misturam. Por um lado, as pessoas que frequentam essas reuniões buscam, sem dúvidas, orientações de como se prevenir e como atuar em uma região em que são registrados elevados índices de criminalidade. Por outro lado, pude perceber intenso descontentamento e um sentimento de indignação com relação aos acontecimentos relatados no âmbito dessas reuniões. Era comum o discurso de que a criminalidade havia chegado a patamares inaceitáveis, e que aquelas autoridades deviam resolver aqueles problemas em caráter de urgência. De fato, é sabido que o Brasil apresenta altos níveis de criminalidade. No entanto, esse discurso de indignação é evocado independente do contexto. O Distrito Federal, no ano de 2015, apresentou uma melhora significativa na segurança pública, fato que era amplamente divulgado pela mídia¹⁵.

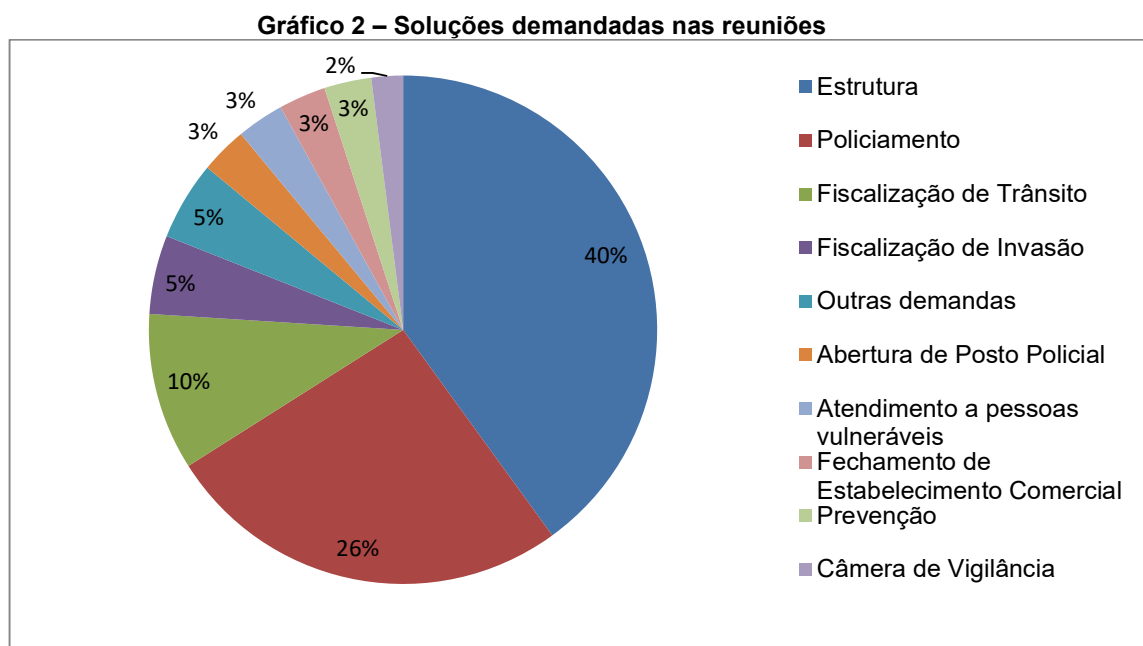
Interpretamos o medo do crime e esse discurso extremado que traz esta indignação como um fenômeno que faz parte da cultura do controle. David Garland (1990) traz uma interessante reflexão para interpretarmos este viés punitivo que frequentemente encontramos em nossa sociedade. Para o autor, a fonte da do endurecimento penal e dos determinantes da pena, são localizados não apenas em razões do direito, no interesse econômico ou nas estratégias de poder, mas também nas configurações dos valores, sentidos e emoções, os quais estão associados no que chamamos cultura (GARLAND, p. 249, 1990).

A questão do tráfico e uso de drogas demonstrou ser uma questão que gera bastante preocupação, pois esses dois tipos de relato, somados, representam mais de 20% dos problemas discutidos nas reuniões dos conselhos.

¹⁵ Ver <<http://www.ssp.df.gov.br/noticias/item/2693-crimes-diminuem-no-df-pelo-terceiro-m%C3%AAs-consecutivo.html>>.

Nas reuniões do CONESG, também chama atenção que esta comunidade que participa, também se preocupa com questões referentes à ordem pública, como a questão do “som alto”, que é o terceiro problema mais relatado, em 12% dos casos.

Outros temas que também não trazem uma violência explícita no problema apresentado são recorrentes nessas reuniões. Como por exemplo, denúncias de comércio irregular, construção irregular ou até mesmo reclamações de trânsito são abordadas com frequência durante as reuniões. Esses temas, por exemplo, parecem gerar uma expectativa pelos participantes de que os representantes dos órgãos governamentais, principalmente a polícia militar, conforme apresentamos na tabela 1, tomem uma providência com relação a esses problemas tratados. Essa expectativa é evidenciada no fato de que é mais comum que os participantes da reunião tragam as soluções esperadas do que apresentem um problema. O gráfico abaixo apresenta o tipo solução que são trazidas nessas reuniões:



Fonte: Elaboração própria

Como relatado nas pesquisas desenvolvidas por Moraes (2011) e Oliveira Junior e Guellati (2016), as pessoas que frequentam as reuniões do CONSEG, solicitam uma grande amplitude de demandas, o que foi confirmado na análise dos relatórios analisados para este artigo. No gráfico 2, o item mais

demandado se relaciona a “estrutura”, em 40% dos casos. Nesta categoria estão representadas demandas como: poda de mato, manutenção em iluminação pública, retirada de lixo, inclusão de alguma sinalização de trânsito, construção de quebra-molas, entre outros tipos de demanda. Na maioria dos casos, essas demandas são direcionadas aos representantes da administração da cidade e do DETRAN, que na maioria das vezes se comprometem a realizar esses pedidos ou encaminhar o pedido para o setor responsável, o que não é garantia de que sejam realizados.

A segunda maior demanda abordada nessas reuniões seriam solicitações de policiamento, que ocorreu em 26% dos casos. Na maioria das vezes, esses pedidos não eram acompanhados de justificativa, eram apenas indicações de lugares que necessitavam ser policiados. Esses pedidos relacionam-se com uma demanda por maior sentimento de segurança por parte dessas pessoas, ou seja, para que se sinta uma presença mais ostensiva da polícia militar nos locais indicados, independente de haver ou não maior ocorrência de crimes nas regiões indicadas.

Outras demandas que surgem com uma considerável frequência são por mais fiscalização de trânsito e de invasões, que aparecem, respectivamente, em 10% e 5% dos casos. Esses dois tipos de demandas são exemplos de procura por mais repressão do estado, e que nem sempre são acompanhadas de justificativas.

A seguinte tabela apresenta as instituições mais demandadas nas reuniões dos CONSEGs.

Tabela 1 – Instituições demandadas

Instituição	Frequência	Porcentagem	Porcentagem Acumulada
Polícia Militar	61	37,2	37,2%
Administração Regional	36	22%	59,1%
DETRAN	31	18,9%	78%
Polícia Civil	12	7,3	85,4%
Polícia Militar e Civil	10	6,1%	91,5%
Corpo de Bombeiros	6	3,7%	95,1%
AGEFIS	4	2,4%	97,6%
Governo	4	2,4%	100%
Total	164	100%	

Fonte: Elaboração própria

Conforme pode ser observado, a polícia militar é a instituição que possui mais demandas nesse tipo de reunião, cujos problemas e demandas foram apontados a esta instituição em 37% dos casos. O principal tipo de solicitação, conforme já comentado, é por mais policiamento em determinadas regiões. Quando são apresentados alguns tipos de problemas, como denúncias de roubo ou tráfico de drogas, é comum que os representantes da polícia militar se prontifiquem a intensificar o policiamento nessas regiões. A administração regional também possui grande volume de demandas, com 22%, seguida do DETRAN com quase 19%. Nas poucas vezes dos casos em que o corpo de bombeiros e “governo” são demandados, seria para realização de vistorias, e demandas de planos de prevenção.

Chama atenção o elevado número de promessas de ação que são firmados pelas autoridades que participam dessas reuniões, conforme pode ser observado na tabela abaixo.

Tabela 2 – Tipo de resposta oferecida pela instituição

Resposta	Frequência	Porcentagem	Porcentagem Acumulada
Promessa de ação	80	48,8%	48,8%
Esclarecimento	54	32,9%	81,7%
Sem resposta	30	18,3%	100%
Total	164	100%	

Fonte: Elaboração própria

Em quase metade das vezes em que são apresentados problemas e demandas, os representantes de órgãos governamentais se prontificam a atendê-las. Chama atenção que em quase 20% dos casos, os participantes ficam sem resposta.

2.2) Perfil dos (as) presidentes de CONSEG.

Este questionário foi aplicado no início da gestão de 2015. Portanto, se refere aos presidentes da gestão de 2013 a 2015¹⁶, portanto, anteriores a atual gestão, que foi eleita também no ano de 2015. Utilizaremos análise descritiva

¹⁶ Na época havia 33 CONSEGS. Na ocasião, não conseguimos informações de 5 presidentes, totalizando a amostra em 29 respondentes.

das informações respondidas por esses presidentes no intuito de mostrar o perfil das pessoas que fazem esse trabalho.

A maioria dos (as) presidentes dos CONSEGs são do sexo masculino, conforme apresentado na tabela abaixo.

Tabela 3 - Informe o sexo do Presidente desse Conselho Comunitário

	Frequência	Porcentagem
Masculino	22	75,9%
Feminino	7	24,1%
Total	29	100%

Fonte: Elaboração própria

Esses presidentes declararam com maior frequência ser da raça “Parda”, em 48% dos casos, seguido de “Branco” com 34%, conforme indicado na tabela abaixo.

Tabela 4 - Informe a raça do Presidente deste Conselho Comunitário

	Frequência	Porcentagem	Porcentagem Acumulada
Parda	14	48,3%	48,3%
Branca	10	34,5%	82,8%
Preta	3	10,3%	93,1%
Amarela	1	3,4%	96,6%
Não declarado	1	3,4%	100%
Total	29	100%	

Fonte: Elaboração própria

A média de idade desses presidentes é de 53 anos, sendo que o mais novo possui 29 anos e o mais velho 75, conforme indicado na tabela 5.

Tabela 5 - Informe a idade do Presidente deste Conselho Comunitário

Frequência	Idade mínima	Idade máxima	Média	Desvio padrão
29	34	75	53,52	10,819

Fonte: Elaboração própria

Com relação à renda, 24% dos Conselheiros declararam receber de um a dois salários mínimos, conforme indicado na tabela abaixo. Fica evidente que com relação à renda familiar, a realidade dos presidentes de CONSEG é bem heterogênea.

Tabela 6 - Qual é a sua renda familiar mensal?

	Frequência	Porcentagem	Porcentagem Acumulada
De um a dois salários mínimos (entre R\$789,00 e	7	24,1%	24,1%

R\$1.576,00)			
De dois a cinco salários mínimos (entre R\$1.577,00 e R\$3.940,00)	5	17,2%	41,4%
De dez a quinze salários mínimos (entre R\$7.881,00 e R\$11.820,00)	4	13,8%	55,2%
De quinze a vinte salários mínimos (entre R\$11.821,00 e R\$15.760,00)	4	13,8%	69%
De vinte a quarenta salários mínimos (entre R\$15.761,00 e R\$31.520,00)	4	13,8%	82,8%
Prefiro não declarar	3	10,3%	93,1%
Menos de 1 salário mínimo (até R\$788,00)	1	3,4%	96,6%
De cinco a dez salários mínimos (entre R\$3.941,00 e R7.880,00)	1	3,4%	100%
Total	29	100%	

Fonte: Elaboração própria

Foi observado que os conselheiros possuem um alto grau de escolaridade, pois cerca de 69% declararam possuir grau acima de nível superior incompleto, conforme demonstrado na tabela abaixo.

Tabela 7 - Informe o grau máximo de escolaridade do Presidente deste Conselho Comunitário

	Frequência	Porcentagem	Porcentagem Acumulada
Superior completo	7	24,1%	24,1%
Especialização (Pós Graduação <i>latu-sensu</i>)	7	24,1%	48,3%
Superior incompleto	6	20,7%	69%
Fundamental completo	3	10,3%	79,3%
Ensino Médio incompleto	3	10,3%	89,7%
Ensino Médio completo	2	6,9%	96,6%
Fundamental incompleto	1	3,4%	100%
Total	29	100%	

Fonte: Elaboração própria

3) Considerações finais

Como vimos, a política de segurança pública do DF busca se apropriar do conceito de segurança cidadã. Dentre diversos tipos de ações implementadas, aproveitou o canal de comunicação já existente dos Conselhos Comunitários de Segurança, como uma forma de articulação com a sociedade civil. No entanto, a dinâmica encontrada nessas reuniões parece possuir uma lógica que opera no conceito de cultura do controle (GARLAND, 2008).

Referências Bibliográficas

- DISTRITO FEDERAL. **Documento Orientador do Viva Brasília** – Nosso Pacto pela Vida. Brasília: Secretaria da Segurança Pública e da Paz Social, 2015.
- FREIRE, M. **Paradigmas de Segurança no Brasil**: da Ditadura aos nossos dias: AURORA ano III número 5, p. 49-58, 2009.
- GARLAND, D. **Punishment and Modern Society**. Oxford: Oxford University Press, 1990.
- GARLAND, D. **A Cultura do Controle**: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro, Revan, 2008.
- KESSLER, G. **El sentimiento de Inseguridad**: sociología del temor al delito. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015.
- MONTEIRO, C. D. **O atendimento ao público no balcão de uma delegacia**: um estudo sobre o serviço da Polícia Civil do Distrito Federal. 2013. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- MORAES, L. P. B. **“Falar, ouvir e escutar”**: Etnografia dos processos de produção de discursos e de circulação da palavra nos rituais de participação dos conselhos comunitários de segurança. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade Federal Fluminense, 2011.
- OLIVEIRA JUNIOR, A.; GUELLATI, Y. **Segurança Pública e Participação Social no Distrito Federal**. In: OLIVEIRA JUNIOR, A. Instituições Participativas no Âmbito da Segurança Pública: programas impulsionados por instituições policiais. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.
- PORTO, M. S. G. **Violência e representações sociais**. In: LIMA, Renato Sérgio; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014. p. 60-70.
- REINER, R. **A Política da Polícia**. São Paulo, Edusp – Série Polícia e Sociedade 11, 2004.
- SERRATO, H. R. **Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América Latina**: marco conceitual de interpretação-ação. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2007.