

## **DA INSTITUCIONALIZAÇÃO À DISCUSSÃO PÚBLICA: o Conselho Comunitário de Segurança Pública como mecanismo de participação social na segurança pública.**

### **VANDERLAN HUDSON ROLIM**

*Capitão da PMMG; Graduado em Ciências Sociais; Especialista em Criminalidade e Segurança Pública pelo CRISP/UFMG; Especialista em Segurança Pública e Justiça Criminal pela FJP; Especialista em Gestão de Direitos Humanos pela Unieuro/Brasília, mestrando em Administração pela FEAD e professor da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais.*

### **ANDRÉIA SANTOS**

*Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais; Pesquisadora Associada da Fundação João Pinheiro; Professora da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.*

**Resumo:** *Este artigo parte de uma reflexão sobre a atuação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública junto à Polícia Militar de Minas Gerais e à comunidade, utilizando o Conselho Comunitário de Brumadinho como objeto de investigação. O trabalho teve o objetivo de analisar os procedimentos de participação social, controle e contribuição do Conselho nos assuntos relacionados ao crime, à violência e à qualidade de vida na cidade. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, documental e o geoprocessamento. O resultado da pesquisa mostrou que, em um ambiente de participação comunitária e envolvimento democrático entre comunidade e Polícia Militar, é possível diminuir a criminalidade, a violência, melhorar a qualidade de vida e conquistar anseios da população relativos à melhoria dos serviços públicos que devem ser prestados à comunidade.*

**Palavras-chave:** *Reconstrução Democrática, Sociedade Civil, Democracia Participativa, Conselho Comunitário de Segurança Pública.*

## **1 INTRODUÇÃO**

O movimento de participação popular apresentou uma relevância significativa a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). Muitos desses movimentos surgiram a partir das deficiências de respostas satisfatórias do governo sobre os problemas sociais no Brasil. A década de 80 foi profícua na emergência de grupos sociais que se caracterizaram como representantes daqueles que sofriam carências em diversas áreas sociais, tornaram-se referências de organização da sociedade e como instrumentos de cobranças para uma melhora nos serviços públicos.

O processo de redemocratização foi um fator preponderante para a emergência de novos atores sociais com discursos que se confrontavam com a monopolização de decisões políticas originárias somente do Estado. Esses discursos passaram a exigir ações e políticas públicas de caráter participativo entre as organizações estatais e a sociedade. Dentro desse cenário, o tema segurança pública tornou-se pauta importante nas discussões, por apresentar elevados índices de criminalidade e violência. Dessa leitura, surgiu a possibilidade da discussão de políticas públicas em espaços específicos e, ao mesmo tempo, obrigou a participação de outros atores sociais nas discussões. Com isso, a segurança pública tornou-se assunto de interesse comum, reforçado pela CRFB/88, em seu artigo 144, e pela Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 (CEMG/89), no artigo 136, preconizando que a segurança pública é direito e responsabilidade de todos<sup>1</sup>.

Dessa maneira, no encadeamento das discussões, a polícia foi questionada por suas ações repressoras contra a sociedade e por não oferecer resultados satisfatórios na prestação de serviços. Com isso, fez-se necessário mudar as formas de prestação de

---

<sup>1</sup> Brasil (1988) e Minas Gerais (1989).

serviço público em segurança e atendimento aos cidadãos. Como resposta, a instituição policial aprimorou a sua atuação, criando um novo serviço, denominado Polícia Comunitária. Uma das ferramentas para esse novo modelo foi à implantação de um espaço exclusivo que pudesse acolher a comunidade, a fim de discutir assuntos de segurança pública. A Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) estimulou e apoiou, no ano 2000, a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEP).

O CONSEP constitui uma experiência institucional inovadora ligada, mas não subordinada, aos órgãos de segurança, acenando positivamente para a ampliação do espaço público em uma seara de difícil discussão e solução de problemas. Por isso, o CONSEP passou a ter uma importância fundamental para a segurança pública e comunidade. Sua implantação facilitou a ação cidadã junto aos órgãos de Defesa Social e um impulso para tornar pública a questão da segurança que, até então, achava-se sob a tutela de órgãos do sistema de defesa social, como a polícia.

Para o enfoque citado, este artigo analisa o seguinte problema: o CONSEP do Município de Brumadinho, como mecanismo de participação social, contribuiu com a Polícia Militar de Minas Gerais sobre os assuntos locais relativos ao crime, à violência e à qualidade de vida, no período de 2003 a 2007?

Escolheu-se o CONSEP de Brumadinho por estar instalado em uma cidade com características rurais e urbanas. Seu ambiente físico e social revela modalidades de crime e violência variadas, o que dificulta um trabalho de prevenção e repressão mais eficiente por parte da polícia. Também é uma cidade que possui muitas festas tradicionais como o carnaval, atraindo milhares de pessoas que residem em cidades próximas.

No curso da análise, o objetivo geral é analisar os procedimentos de controle e participação social do CONSEP

## **Da institucionalização à discussão pública: o Conselho Comunitário de Segurança Pública como mecanismo de participação social na segurança pública.**

do Município de Brumadinho e sua contribuição nos assuntos relacionados ao crime, à violência e à qualidade de vida da cidade. Pretende-se, especificamente: a) analisar o momento e a forma de criação do CONSEP de Brumadinho; b) relatar as ações e os planos de execução em que há a participação do CONSEP de Brumadinho juntamente com a Polícia Militar e a comunidade; c) verificar em que medida o CONSEP tem sido co-responsável na gestão participativa em assuntos relacionados ao crime, à violência e à qualidade de vida.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa baseou-se em pesquisas bibliográficas sobre o tema em questão e pesquisas documentais. Os documentos consultados foram as atas de reuniões ordinárias e extraordinárias registradas pelo Conselho, no período de 2003 a 2007, e, também, o geoprocessamento produzido pelo 6º Pelotão de Polícia Militar, fração policial responsável pelo policiamento ostensivo na cidade de Brumadinho.

As discussões teóricas sobre movimentos sociais, sociedade civil, democracia participativa e cidadania são importantes para este trabalho, por estarem vinculadas umas às outras, com estreitas relações no processo da reconstrução democrática e como elementos que constituem o mecanismo de expansão de direitos, de disputa política, de participação comunitária e, principalmente, de aproximação com o Estado.

Dessa maneira, uma análise da evolução dos conselhos, suas bases constitutivas, importância, principais práticas e classificações, constroem o surgimento do CONSEP da Cidade de Brumadinho. Para isso, apresenta-se em um primeiro momento, uma análise da incidência criminal ocorrida no Município de Brumadinho entre os anos 2000 e 2007 e nos períodos carnavalescos entre os anos de 2003 e 2006, como sendo um dos fatores que motivaram o surgimento do Conselho. No segundo momento, examina o

CONSEP de Brumadinho desde sua criação e verifica a estrutura, funcionamento, participação, registro, práticas, planos, dificuldades e a relação com toda a base teórica apresentada, visando atingir os objetivos e responder o problema. Por fim, avaliaram-se os avanços, os resultados e o impacto do CONSEP da Cidade de Brumadinho frente à Polícia Militar do município, à comunidade e sua legitimidade e perspectivas como espaço de diferenças e de consenso.

## **2 POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS: UMA BREVE REVISÃO DO PASSADO**

### **2.1 A Grande Reforma Policial (1967 - 1988)**

A Grande Reforma Policial, apontada nos estudos de Espírito Santo; Meireles (2003) compreende o período entre 1967 a 1988. Nessa época em que prevalecia o regime autoritário, de turbulências políticas e da valorização da defesa do Estado contra qualquer inimigo interno e externo pertencentes ao comunismo, a estruturação do sistema de segurança pública, em relação ao policiamento ostensivo, foi motivada por força de lei, iniciada pelo Decreto-Lei 317, de 13 de março de 1967, alterado pelo Decreto-Lei 667 de 02 de junho de 1969, sendo este último documento normativo mais explícito quanto à atividade que seria desenvolvida pela PMMG (ESPÍRITO SANTO; MEIRELES, 2003, p. 182).

Na necessidade de adaptar à Legislação Federal estabelecida, a PMMG dá o seu primeiro passo com a promulgação do Estatuto de Pessoal da Polícia Militar (EPPM)<sup>2</sup> e o Regulamento Geral da Polícia Militar (RGPM)<sup>3</sup>, bem como a preocupação de moldar suas atividades, exclusivamente, ao policiamento ostensivo. Fato contínuo, em 1970, é promulgada a Diretriz de Policiamento Ostensivo de 1970 (DPO/70)<sup>4</sup>, estabelecendo normas, critérios,

---

<sup>2</sup> Minas Gerais (2007a)

<sup>3</sup> Minas Gerais (2008)

<sup>4</sup> Minas Gerais (1970)

## **Da institucionalização à discussão pública: o Conselho Comunitário de Segurança Pública como mecanismo de participação social na segurança pública.**

missões e organização para a execução dos serviços policiais e do policiamento ostensivo<sup>5</sup>.

Por volta de 1981, a PMMG desenhou um novo plano de policiamento para a RMBH chamado de Malha Protetora (ALMEIDA, 1984; ESPÍRITO SANTO; MEIRELES, 2003; REIS, 1987). Essa malha compreendeu um pensamento tático de emprego dos diversos esforços<sup>6</sup> operacionais existentes na Instituição com o objetivo de ocupar os espaços vazios e diminuir a oportunidade da atuação dos infratores, formando uma verdadeira malha de proteção virtual.

A Grande Reforma Policial apresentou verdadeiras contribuições para o aprimoramento das técnicas e estratégias policiais, como assevera Espírito Santo; Meireles (2003, p. 225 e 226), tais como: reconhecimento do crime como um problema social, preocupação em atender à proteção objetiva e subjetiva, a transparência em tornar públicas as estatísticas criminais, o reconhecimento da PMMG como referência nos assuntos ligados à segurança pública, estudos científicos como referência para o emprego operacional, a integração com os órgãos do sistema de justiça criminal.

---

<sup>5</sup> As discussões de Espírito Santo; Meireles (2003) apontam que, nessa época, vários acontecimentos sociais relevantes indicam a necessidade de adequações no trabalho policial. Entre eles destacam-se: aumento da criminalidade em 73%, desemprego, crescimento da população entre outros.

<sup>6</sup> Almeida (1984, p. 73 e 74) sugere que, para a diminuição da criminalidade que assolava Belo Horizonte no período entre 1979 e 1984, seria necessário uma reorientação das atividades policiais existentes à época. Assim, o autor dividiu essas atividades em três esforços, aplicados na RMBH que, dependendo do tipo de ocorrência, seriam acionados como complementação e apoio às outras formas de policiamento. Os esforços foram, então, divididos em: 1º esforço de recobrimento da malha (uma Companhia composta por dois Pelotões de tropa motorizados Tático-Móvel e dois Pelotões de tropa especial); 2º esforço de recobrimento (Batalhão de Choque, Rádio Patrulhamento Montado, Batalhão de Polícia de Trânsito, e Companhias de Policiais Femininas. Estes são considerados forças de manobras do CPC); 3º esforço de recobrimento final (Radiopatrulhamento especial compreendido por rondas táticas, radiopatrulhamento aéreo e cães rastreadores).

Mesmo diante da significativa mudança interna na PMMG, não se conseguiu demonstrar à população resultados satisfatórios e convincentes que garantissem uma efetiva segurança. Era necessário avançar na preocupação do envolvimento da comunidade na gestão da segurança pública, na desburocratização das instituições policiais, na descentralização do poder de decisão aos policiais de linha e aceitação de influência externa.

O período da redemocratização foi assinalado pela consolidação da cidadania no Brasil (COVRE, 2006; CARVALHO, 2007). O ano de 1988 foi o marco inicial da Reconstrução Democrática em que a instituição-polícia passou a se adequar conforme as legislações que eram sancionadas e vetadas. Mas também não são pequenas as críticas das lacunas que a Constituição deixou e que não foram sanadas, principalmente em se tratando de segurança pública. Espírito Santo e Meireles (2003, p. 224) afirmam que, nesta área, as mudanças partiram de fortes discussões, enfrentando problemas corporativistas, dificuldades de conceitos e de definição de papéis, o que levou a uma conclusão nada satisfatória para desenhar o atual sistema de segurança pública no Brasil que, em certa medida, nada inovou<sup>7</sup>.

Em Minas Gerais, na contínua busca da adequação dos serviços policiais à Reconstrução Democrática, a PMMG atuou em dois âmbitos: um interno – investindo na formação do corpo de oficiais<sup>8</sup> e, no outro, o prático, com uma atuação contra o crime voltado para a reação<sup>9</sup>. Dessa forma, a Instituição esforçou-se para compreender o problema da violência, mas ainda não havia se despertado para algo que pudesse contribuir para aumentar a confiança da população. Somente no final dos anos 80 é que a PMMG percebeu a necessidade de envolver a comunidade

---

<sup>7</sup> Essa mesma discussão também pode ser vista no trabalho de Silva (2003).

<sup>8</sup> Introduziu o curso de Pós-Graduação no âmbito interno, fez parceria com universidades e incentivou discussões com cientistas sociais sobre criminalidade e violência

<sup>9</sup> Goldstein (2003) também aponta que comportamento semelhante é visto nos demais países do mundo.

## **Da institucionalização à discussão pública: o Conselho Comunitário de Segurança Pública como mecanismo de participação social na segurança pública.**

frente a um cenário de violência que se materializava em saques a estabelecimentos comerciais, acidentes de trânsito, ações de vândalos, assaltos e menores abandonados.

Nesse cenário e ao longo dos anos, a PMMG preocupou-se em inovar e aprimorar a execução do policiamento ostensivo. Como apontado aqui, em 1981, foi criada a Malha Protetora (ALMEIDA, 1984, REIS, 1987, ESPÍRITO SANTO; MEIRELES, 2003, COTTA, 2006). Esse exercício de polícia ostensiva foi uma inovação importante para o policiamento figurando-se numa malha virtual de rede de proteção distendida no espaço geográfico de responsabilidade da Unidade, apresentando, primeiramente, um desenho tático dividido em três esforços, com o objetivo de ocupar os espaços vazios de segurança, diminuindo a oportunidade de atuação dos malfeitores e, em segundo plano, incentivar as supervisões dos oficiais da Unidade Operacional e do Estado-Maior da Corporação na área operacional.

Posteriormente, surge o programa de Policiamento Distrital (MEIRELES, 1990). Este programa foi considerado “uma das mais arrojadas experiências de policiamento comunitário no país” (REIS<sup>10</sup>, 1987), citado por ESPÍRITO SANTO; MEIRELES, (2003, p.269). Foi lançado em 1988 e, ao longo de sua existência, teve a pretensão de incentivar o contato mais próximo do policial com a comunidade e franquear o acesso da população aos quartéis.

A estratégia operacional era o aproveitamento da experiência da Malha Protetora e a emergência de uma aliança entre a polícia e a comunidade, acompanhando a redemocratização e reconstrução da cidadania com a promulgação da CRFB/88. Mas, devido ao desconhecimento e despreparo da maioria dos policiais de linha de frente, dos oficiais e de conjunturas políticas, o programa acabou sendo desativado por completo em 1991.

---

<sup>10</sup> REIS, Marco Antônio Gomide. *A evolução do policiamento ostensivo – sua execução na Capital*. In: “O Alferes”, n. 13, p.99-108, Abr./Mai./Jun., 1987.

Entretanto, os ideais do programa não foram abandonados. Em 1993, o Comando da Polícia Militar retoma as atividades do policiamento distrital com uma nova versão denominada de Polícia Comunitária e, consolidando-a criando, a Diretriz de Operações (DPO) 3008<sup>11</sup>, como parte importante da política de prevenção e de padronização institucional a fim de promover uma parceria entre a polícia e a comunidade e baseada no slogan: POLÍCIA MILITAR COMUNIDADES SOLIDÁRIAS NA SEGURANÇA. Assim, fortaleceu a ideia de perceber que a comunidade deve ser escutada e que o policial não deve ficar isolado dos problemas de desordem da comunidade para somente tomar alguma atitude quando acionado. Apesar de promissor, o ambiente político, a falta de treinamento, o desconhecimento profundo da nova versão e a falta de entendimento do conceito, tanto por parte dos policiais quanto por parte da comunidade, foram alguns dos óbices que trouxeram prejuízos ao avanço da diretriz, principalmente na sua efetiva aplicação e credibilidade, retomando o modelo reativo como principal instrumento de resposta da Polícia.

Quando se pensava que a DPO 3008 caminhava para seu total abandono, em 1999 houve a necessidade de novamente discutir e readequar o pensamento da parceria, pois a eficiência e eficácia da Polícia Comunitária só seriam possíveis pela aplicação efetiva do conceito.

Percebe-se que ao longo da história do policiamento ostensivo em Minas Gerais, a preocupação da Instituição de acompanhar as demandas de crime e violência que emergiam no Estado eram, muitas vezes, esbarradas nas leis e no ambiente político do país, influenciando nos ideais da Instituição e forçando a práticas que priorizavam a repressão.

Tanto a polícia, quanto o governo concentravam as decisões em suas mãos, não despertando tanta atenção para um local que

---

<sup>11</sup> Minas Gerais (2007b).

## **Da institucionalização à discussão pública: o Conselho Comunitário de Segurança Pública como mecanismo de participação social na segurança pública.**

seria o ponto importante para as discussões relativas ao crime, à violência e a qualidade de vida: a comunidade. E para discutir a temática comunidade, é de fundamental importância estudar e compreender os movimentos sociais e a sociedade civil.

### **3 MOVIMENTOS SOCIAIS E SOCIEDADE CIVIL: A BUSCA PELA PARTICIPAÇÃO**

O surgimento dos experimentos participativos no Brasil data dos anos 70, em um cenário de manifestações populares onde grupos de mulheres, idosos e os afro-descendentes, por exemplo, se viam prejudicados frente a uma política neoliberal que era implantada no país. Esses experimentos de manifestações dos movimentos sociais brasileiros são, para Cardoso (2004), divididos em duas fases. A primeira, considerada pela autora é “a emergência heroica dos movimentos”, datada entre a década de 70 e início da década de 80. O surgimento desses movimentos mudava o cenário da época das formas disponíveis de participação no cenário político como os partidos, sindicatos e associações. A segunda fase, a autora se refere aos primeiros anos da década de 80, ou a fase de “redemocratização”<sup>12</sup>, momento em que o fortalecimento dos movimentos sociais provocou a institucionalização e a formação de grupos com ideias comuns que se organizaram em torno de interesses socialmente reconhecidos.

O conceito de movimento social compreende, segundo Gohn (2003, p. 13), “ações sociais coletivas de caráter sócio-político e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas [...] são o coração, o pulsar da sociedade. [...] fontes revitalizadas para a construção do novo”. Portanto, os movimentos sociais são fenômenos pontuais e se encontram no âmago da vida social.

---

<sup>12</sup> Cardoso (2004, p. 83) justifica a palavra “redemocratização” estando entre aspas porque, na sua visão, ainda não se chegou ao fim desse processo.

De acordo com a autora, os movimentos sociais constroem discursos e práticas próprias criando uma afirmação e pertencimento em seus participantes, fortalecendo suas ligações entre seus membros e reforçando alguns pontos que Gohn (2003, p. 16) considera importantes: construção de um padrão civilizatório voltado mais para o ser humano do que para o mercado, bem como dando mais atenção para a coisa pública; atuam como uma “supervisão” externa orientando a população sobre o que está acontecendo, como por exemplo, na ética política; infiltram em áreas na arena política em favor de grupos vulneráveis como os homossexuais e fortalecem sua autonomia por meio de projetos, planejamento estratégico e programas, fazendo críticas e dando sugestões.

Os movimentos sociais traduziam suas manifestações a partir do cenário político em que estavam inseridos; ora fortalecidos em virtude de apoios populares e da vinculação em que a comunidade se encontrava inserida, ora se fragmentavam, ou por ter conseguido o objetivo ou por enfraquecimento do poder político vigente. Mas pode-se ter a certeza de que esses movimentos nunca cessaram em si mesmos. Eles contribuíram de forma significativa, por meio de demandas e pressões contra a arena política de vários direitos sociais que se consolidaram na CRFB/88 e que não cessaram nesse ordenamento, ou seja, as conquistas ainda continuam sendo construídas até os dias de hoje.

Atualmente, os movimentos sociais que têm se destacado em virtude do aumento da criminalidade, do medo e da insegurança pública<sup>13</sup> são os movimentos contra a violência urbana. O clamor tomou tamanha dimensão que esses movimentos são trabalhados de forma mais local, organizando-se em bairros, na busca de mais segurança, redução do medo da criminalidade e, principalmente, da participação da comunidade em assuntos relativos ao crime, violência e qualidade de vida.

---

<sup>13</sup> Para essa temática, ver Espírito Santo; Meireles (2003).

## **Da institucionalização à discussão pública: o Conselho Comunitário de Segurança Pública como mecanismo de participação social na segurança pública.**

Dessa maneira, insere-se a noção de sociedade civil, reconhecida como múltipla, polissêmica e objeto de disputas de significado (LEMINSKI, 2007). Reforça-se que não há uma noção única e fechada. Mas sua apresentação é relevante para compreender a localização dos CONSEP's no emaranhado de grupos que surgem em sociedade em prol da coletividade.

No Brasil, o conceito de sociedade civil se mistura com a sua própria formação a partir da década de 70, quando a sociedade se organizou contra um Estado autoritário sob regime militar. A presença do Estado como um aparato de dominação afluou questionamentos e insatisfação por parte da sociedade, surgindo os movimentos sociais (GOHN, 2003) que figuraram como oposição a esse Estado autoritário, consolidando a fundação da sociedade civil no Brasil (DAGNINO, 2002) e a um atual projeto neoliberal (DAGNINO, 2004). Os fatores que facilitaram o surgimento de uma sociedade civil se devem a alguns fenômenos tais como: o crescimento exponencial de associações comunitárias, reavaliação da ideia de direitos, uma autonomia organizacional em relação ao Estado e formas públicas em gerar demandas e negociar com o Estado (DAGNINO, 2002). Nesta perspectiva, criou-se o vocábulo “civil” como oposição ao “militar” apresentando como um conjunto de cidadãos que se organizam das mais diversas maneiras contra o Estado.

Por isso, também se reconhece a sociedade civil como uma reunião de sujeitos, com características divergentes em gênero, etnia e interesses que devem convergir para um bem comum, para decisões que se voltem ao coletivo (RAICHELIS, 2005, p. 37). Reforça-se, de acordo com Costa (2002, p. 62 e 63) que sociedade civil pode ser uma rede de relações, com o intuito de vislumbrar o interesse público.

Percebe-se que é na sociedade civil que se organiza o palco de lutas pela democratização e do amplo surgimento de movimentos sociais arranjados em diferentes setores ganhando

visibilidade e expressando uma luta de direitos, na tentativa de fazer com que o Estado não seja o único detentor de poder e decisão da vida em sociedade. Dessa maneira, torna-se uma esfera distinta do mercado e do Estado, com graus de organização e de manifestação de espaços. Esta organização e a manifestação de espaços seriam impossíveis sem a verdadeira compreensão e prática da cidadania e democracia participativa.

#### **4 CIDADANIA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Nos dias atuais, a palavra cidadania tem sido muito falada, mas pouco compreendida, tanto por causa das rápidas modificações pelas quais as sociedades contemporâneas, principalmente a brasileira, têm passado, quanto à dificuldade de aplicá-la.

A palavra cidadania não é um termo novo. Derivada da palavra cidadão é de origem latina *civitas*. Na Grécia, ser cidadão era aquele indivíduo dotado de privilégios, normalmente homens, que poderiam participar da vida política da cidade mediante palavras e persuasão. Nesses termos, eram excluídas as mulheres, os estrangeiros e os escravos. A violência não era admitida.

No Brasil, a conquista da cidadania pelo povo brasileiro se confunde com a sua história. Na verdade, olhando para o passado do país, a efetiva cidadania do brasileiro não foi conquistada. Ela sempre foi controlada pelo poder político, ora cedendo direitos, ora tirando direitos. Na visão de Carvalho (2007), no Brasil não houve uma revolução como na Inglaterra, França e Estados Unidos da América. As que existiram aqui sempre estavam relacionadas ao poder. Nenhuma, segundo o autor, estava relacionada ao interesse da coletividade. O povo não foi preparado politicamente para exercer suas obrigações cívicas, nem a Independência do Brasil teve participação popular. Para ele, a herança da escravidão, da grande propriedade rural e de um Estado com poder privado foram empecilhos ao exercício da cidadania no Brasil. Outro ponto

## **Da institucionalização à discussão pública: o Conselho Comunitário de Segurança Pública como mecanismo de participação social na segurança pública.**

que o autor considera com um obstáculo para o desenvolvimento da cidadania brasileira é que o brasileiro nunca teve uma relação de pertencimento, de identificação e de lealdade com o seu país, significando pouca vinculação com o país e diminuindo a característica de pertencimento e de luta pela cidadania.

A cidadania no Brasil moderno se diferencia um pouco do passado. A sua relação com os direitos civis, políticos e sociais não se perdeu. Mas, hoje, falar de cidadania transcende argumentos que se pautam em leis ou que se esgotam a partir da conquista de algum direito. Falar de cidadania e de atribuir algum conceito específico torna-se até complicado devido à profundidade que este pequeno vocábulo carrega consigo, mas que não é menos importante para que se tenha uma noção enfatuada do peso e da responsabilidade para qualquer indivíduo. Nos dizeres de Covre (2006, p. 08-10), cidadania é dialética, de apropriação de espaço para a prática de reivindicações e estratégias para melhorar a sociedade.

Neste mesmo pensamento, Dagnino sugere uma “nova cidadania” (2004, p. 104) enfocando a estratégia como crucial para a construção democrática, de transformação social. Isso significa que o termo cidadania deixa de ser algo aleatório, sem ter um objetivo, e passa a ser encarado como uma arte de dirigir coisas complexas, diminuindo sua vulgarização, abrigando diferentes projetos que atendam ao interesse coletivo e marcado por uma construção histórica de luta e de contínua transformação.

A cidadania exige do indivíduo um acompanhamento e participação na coisa pública, e não se limita somente no olhar para a arena política, mas também no que está próximo a ele, na participação de um problema do seu bairro, na sua rua, no que é necessário para a sua sobrevivência e na melhoria da qualidade de vida.

A cidadania pode ser também considerada como uma

exigência de vínculos comunitários dentro e fora dela, não se reduzindo somente a uma noção de liberdade oferecida pelo Estado sob uma matriz de tipo constitucional. A ideia de comunidade presente na cidadania moderna é força da participação em um consenso mínimo em torno de valores de tipo constitucional e laico, dentro da lei e da imparcialidade. Esta cidadania, ao mesmo tempo não deixa de ser inclusiva e exclusiva, sendo a primeira entendida como um consenso mínimo das diferenças e a afirmação dessa diferença e o segundo entendido como a necessidade de atender e de incluir a diferença no contexto democrático participativo e de conquistas que levam essas pessoas à exclusão.

A democracia representa, na vastidão dos séculos, um sonho acalentado pela humanidade, transmitido de geração em geração através dos tempos, e assinalando a marcha para a liberdade, a tolerância e a justiça social. O homem, livre e entusiasta, constrói a felicidade e a vida, no esplendor da convivência democrática, com um sentimento de liberdade e de alegre confiança no futuro. A democracia não é uma classe, nem uma facção, nem um privilégio; é a nação proprietária do governo, o direito de escolha dos representantes populares, o poder organizado da opinião pública. Nesse ponto de vista, pode-se afirmar que o conceito de democracia é, para Bonavides (2001, p. 64) e Pilatti (1999, p.62) a forma em que a vontade soberana do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões do governo. O povo é sempre o titular e o objeto, o sujeito ativo e o sujeito passivo de todo poder legítimo.

A democracia não é por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem. Sob esse aspecto, a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo conquista no decorrer da história, variando de maneira considerável as posições doutrinárias acerca do que legitimamente se há de entender por democracia.

## **Da institucionalização à discussão pública: o Conselho Comunitário de Segurança Pública como mecanismo de participação social na segurança pública.**

Como democracia participativa, entende-se, conforme Bonavides (2006), o exercício direto e pessoal da cidadania nos atos de governo. São as camadas populares em defesa de uma sociedade mais justa e igualitária, bem afastada de ações neoliberais. A participação cidadã é, contemporaneamente, o principal meio e manifestação da democracia participativa, complementar da representativa tradicional (AMARAL, 2001, p. 56).

A ampla inclusão e alta participação são processos que dizem respeito às condições de funcionamento da efetividade e da dinâmica democrática que envolvem uma grande subjetividade na sua definição porque estão ligadas à visão substantiva da democracia.

Na ideia de democracia participativa, outros instrumentos de participação surgiram como forma de potencializar o envolvimento do cidadão nos assuntos públicos, que neste caso, foram os Conselhos, como é visto a seguir.

### **5 CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Neste momento, passa-se a discussão efetiva do tema de pesquisa que são os Conselhos Comunitários de Segurança Pública. O objeto de investigação é o CONSEP da Cidade de Brumadinho, município que está situado na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), a 55 Km da capital mineira. Brumadinho possui uma área de 640,150 metros quadrados e população estimada, conforme censo de 2007, de 31.965 habitantes<sup>14</sup>. A cidade possui mais quatro distritos, sendo eles: Conceição de Itaguá, Aranha, Piedade do Paraopeba e São José do Paraopeba, além de mais 34 povoados.

O CONSEP de Brumadinho nasceu a partir da preocupação com o aumento da criminalidade no município que apresentou cerca de 36,04% nos registros de ocorrências entre os anos 2000

---

<sup>14</sup> Conforme informações do IBGE pelo sítio: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/>  
Acesso em: 17/03/2008.

e 2003, conforme gráfico 01. Dessa forma, foi programado, em 2003, o primeiro Seminário de Segurança Pública no município, organizado pela Câmara Municipal, para discutir a segurança pública local. Antes disso, foi realizado um Pré-Seminário nas comunidades a fim de se ouvir a população, colher reclamações e sugestões a serem apresentadas no seminário<sup>15</sup>. Nesse encontro, motivados pelo Comandante da Fração, como um dos palestrantes, sugeriu-se a implantação do CONSEP<sup>16</sup>.

No entanto, é preciso definir o que é conselho. Para Quicherat (2000), a palavra conselho vem do latim *consilium*, que quer dizer deliberação, decreto, autoridade; resolução, plano, projeto, desenho, desígnio, vistas; expediente, saída; conselho, voto, decisão, parecer, opinião, sentimento, o sentir; prudência, moderação, circunspeção, recurso do espírito, assembleia, deliberação, comissão, conjunto de pessoas com poder para deliberação. Por via do verbo latino *consulo, consulis, consului, consulavi, consultum, consulere*, significa deliberar, decretar, fazer às vezes de cônsul ou conselheiro, ter autoridade, resolver, planejar, projetar, desenhar, ver, ter vistas em processo, expedir decisão, orientar, votar, escolher, opinar, manifestar-se, discutir, examinar, analisar, reunir-se com pessoas com patentes para deliberação, moderar, ponderar, prudenciar.

No Brasil, os conselhos formam um importante instrumento de participação popular, principalmente a partir da CRFB/88, como instrumento institucional para o planejamento de políticas públicas brasileiras. Segundo Silveira (2007, p.03), os conselhos se originam mediante três formas distintas: de movimentos insurrecionais,

---

<sup>15</sup> O seminário foi realizado em 04 de julho de 2003. A sugestão da Criação do Conselho foi pelo 1º Ten. PM Evandro Alexandre Freitas.

<sup>16</sup> Motivados pela PMMG, componentes da comunidade utilizaram como referência a Diretriz para Produção de Serviços de Segurança Pública 05 (DPSSP 5), (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2002c) como orientação para a criação e instalação do CONSEP em dezembro de 2003.

## **Da institucionalização à discussão pública: o Conselho Comunitário de Segurança Pública como mecanismo de participação social na segurança pública.**

como por exemplo, a Comuna de Paris e os soviets de Petrogrado e da Revolução Russa de 1917; em instâncias de poder nos lugares de trabalho, como por exemplo, os conselhos de fábrica italianos, conselhos de autogestão na Iugoslávia e na Polônia e, por fim, como arranjos neo-corporativistas com o propósito de reduzir conflitos distributivos entre trabalhadores, usuários e outros grupos de interesse e os empresários. Na Carta Magna Brasileira, a formação de conselhos é amparada como previsto no art 5º, XVII<sup>17</sup>. Após a Constituição, alguns conselhos, chamados de Conselhos Gestores, foram criados por força de lei, como por exemplo, o Conselho de Saúde e o Conselho da Criança e do Adolescente.

Ao longo do tempo, o conceito de Conselho foi modificado, pois Silveira (2007, p. 3) aponta que, após uma pesquisa realizada em 1997, pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Comunidade Solidária, estas apresentam três tipos de conselhos: a) conselhos de programas: geralmente formados por representantes da sociedade civil e ligados aos órgãos do governo; b) conselhos temáticos: conselhos criados por iniciativas de governos federal, estadual e municipal, com participação de representantes da sociedade civil e de funções públicas. Este tipo de conselho atua em assuntos específicos como direitos humanos e grupos vulneráveis; c) conselhos setoriais (Políticas), que são criados por força de lei e são importantes para que a União, os Estados e os Municípios possam destinar recursos para realizar políticas públicas<sup>18</sup>. Normalmente,

---

<sup>17</sup> Artigo 5º, XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar.

<sup>18</sup> Exemplo disso, no âmbito federal, a participação da comunidade nos Conselhos de Saúde é regulada pela Lei nº 8142, de 1990 e Resolução nº 333 de 04 de novembro de 2003; o Conselho do Idoso é regulado pela Lei nº 8842, de 04 de janeiro de 1994; o Conselho da Mulher é regulado pela Lei nº 7353, de 29 de agosto de 1985 e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, regulado pela Lei Federal nº 8069, de 13 de julho de 1990. Esses conselhos têm destaque no cenário de políticas públicas e formam instrumentos de consulta e deliberação de decisões em cada área e serão executadas pelo Estado.

os conselhos podem ser deliberativos, consultivos, fiscalizatórios e articulatórios (SILVEIRA, 2007, p. 14-15), ou apresentar todas essas funções ao mesmo tempo. Quando os conselhos possuem a função deliberativa, têm o papel de discutir e decidir sobre programas e ações que se realizarão na comunidade e direcionar o orçamento descentralizado para o conselho em políticas públicas, dentro do limite da lei a que estão vinculados e das suas respectivas funções, não atuando em outras áreas. Os conselhos com a função consultiva são mais restritos em relação à importância que o governo pode lhe atribuir, sendo uma característica da maioria dos existentes. O que deve ser levado em consideração é o interesse do governo em querer adotar o conselho como fonte de consulta para suas políticas. Os conselhos também podem ter função fiscalizatória a fim de acompanhar as atividades do governo em relação às políticas públicas da respectiva área de atuação. O problema é que alguns governos criam conselhos com essas características somente para conseguir recursos financeiros do governo federal e perdem, na prática, a sua essência, que é a fiscalização, uma das importantes práticas de cidadania. Por último, os conselhos podem ser articulatórios, ou seja, envolver outros segmentos que estão relacionados com um problema para serem discutidas e fomentadas estratégias voltadas para tal segmento. Seria, na verdade, uma formação de redes, favorecendo a interlocução com outros setores públicos e tornando a articulação mais democrática.

Os conselhos são formas de controle social. Devem ser os olhos e os ouvidos da comunidade, devem buscar sua legitimidade entre os pares a que se destinam e não no poder público. Devem ser verdadeiros eixos de ligação entre a sociedade civil e a arena política e incentivar a formação de redes, para uma maior sinergia para a democracia. Assim, devem ser mais visíveis, promover mecanismos que os tornem cada vez mais públicos, conhecidos e interativos, a fim de despertar o interesse de participação da comunidade (SILVEIRA, 2007, p. 16). Sendo assim, também como afirma Gohn (2007), a participação dos conselhos em um cenário

## **Da institucionalização à discussão pública: o Conselho Comunitário de Segurança Pública como mecanismo de participação social na segurança pública.**

democrático participativo tem grande significância na educação para a cidadania, como um mecanismo de controle social, como instrumentos de expressão e voltados para o interesse público.

Em Minas Gerais, o surgimento dos CONSEP foi motivado pela Polícia Militar de Minas Gerais, como proposta de uma nova gestão de ser e fazer polícia, denominada “Polícia de Resultados” (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2002a). A participação comunitária é um dos princípios dessa nova gestão que foi implementada em um cenário crítico de elevação dos índices de criminalidade<sup>19</sup>. Como parte dessa nova gestão, a fomentação da Polícia Comunitária<sup>20</sup>, como sendo uma política organizacional, que incentiva a participação dos indivíduos da comunidade<sup>21</sup> e potencializa a coesão social nos assuntos relacionados à criminalidade, violência e qualidade de vida, tem como um de seus pressupostos a participação social nas questões da segurança pública via a criação de CONSEP e o fortalecimento de um trabalho em formato de rede. O maior incentivo de sua criação como política institucional foi a partir do ano 2000, momento em que as primeiras experiências iniciaram-se em Belo Horizonte e, posteriormente, em outras cidades do interior de Minas Gerais. O CONSEP passa a ser um espaço institucionalizado e referência para a comunidade local na participação popular nas discussões sobre a criminalidade, violência e qualidade de vida.

---

<sup>19</sup> Batitucci et.al. (2007) apresenta um diagnóstico conjuntural da criminalidade violenta em Minas Gerais entre o período de 1986 a 2000, mostrando dados da elevação das taxas de crimes violentos ocorridos no Estado.

<sup>20</sup> Sobre a Polícia Comunitária, não será tratado de forma detalhada neste trabalho, mas existe uma vasta literatura sobre o tema, como por exemplo, Bayley e Skolnick (2002); Barros (2005); Cerqueira (2001); Polícia Militar de Minas Gerais (2002b); Muniz et.al (1997); Neto (2005); Rolim (2006); Soares (2006) e Silva (2003).

<sup>21</sup> Além do conceito muito usual de que comunidade significa local comum a todos, Bauman (2003) comenta que a comunidade significa entendimento compartilhado do tipo “natural” e “tácito”, vulnerável e frágil, é o local da construção do “círculo aconchegante”, local da segurança e de controle que só pode se obtido coletivamente.

Para tanto, a Polícia Militar criou a Diretriz 05/2002 (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2002c), que tem a finalidade de orientar os policiais militares no planejamento, coordenação, execução e controle das atividades ligadas à estruturação e ao funcionamento dos CONSEP.

O CONSEP não deve ter nenhum canal vinculante nem com a polícia e nem com nenhum outro órgão público, demonstrando isenção, credibilidade, transparência e que a influência política seja mínima. Tem a finalidade congregar qualquer órgão público, comunidade, Organizações Não Governamentais (ONG), associações comunitárias, empresas privadas, educandários, entre outros. Tudo isso com o objetivo de discussão e adoção de medidas práticas que tragam como resultado a melhoria da qualidade de vida num ambiente democrático e com vistas à prevenção, principalmente.

Portanto, o CONSEP em Minas Gerais não está vinculado a nenhuma legislação que obriga o Estado<sup>22</sup> a criá-lo e torná-lo um conselho deliberativo, consultivo, fiscalizatório e articulatório. Por isso, este Conselho não tem nenhuma competência para ditar políticas públicas na área de segurança pública e qualidade de vida, funcionando, em tese, apenas como um espaço de consenso entre as partes envolvidas, não gerando responsabilidades para aquela parte que não concordar com a decisão do grupo, bem como possui liberdade de associação e independe de autorização de qualquer poder público ou privado para seu funcionamento.

## **6 CONSEP: OS SINAIS DE UM TRABALHO**

Nesta parte do trabalho, seguem as análises a partir dos dados e informações obtidas junto ao CONSEP de Brumadinho. Ressalta-se que as discussões em torno dos dados indicam que a

<sup>22</sup> Em Minas Gerais, a Secretaria de Estado de Defesa Social publicou a Resolução nº 734/2003, dispondo sobre os procedimentos para registro dos CONSEP junto à secretaria sendo que o registro não está vinculado ao controle e obrigatoriedade de criação dos CONSEP pelo Estado, ao contrário dos Conselhos Comunitários de Segurança do Estado de São Paulo que são criados mediante Decreto 23.455/85.

## Da institucionalização à discussão pública: o Conselho Comunitário de Segurança Pública como mecanismo de participação social na segurança pública.

atuação do Conselho veio em um momento bastante instigante para a comunidade em função do aumento da criminalidade na região e dos transtornos de ordem pública causados à ela nas festividades de carnaval.

Dessa maneira, o gráfico a seguir apresenta, respectivamente, o total das principais ocorrências registradas pela Polícia Militar, no período de 2000 a 2007, antes e após a criação do CONSEP, mostrando a evolução e a redução dos delitos ocorridos no município.

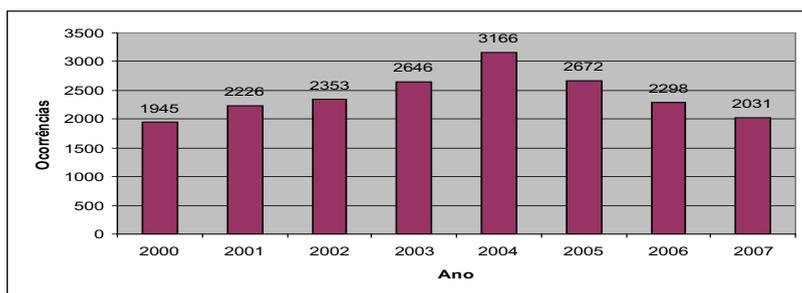


GRÁFICO 1 - Total de ocorrências registradas pela Polícia Militar, no período de 2000 a 2007, no Município de Brumadinho (em números absolutos) decorrentes de Polícia Comunitária<sup>23</sup> (contra a pessoa, contra o patrimônio, contra os costumes, contra a incolumidade pública, trânsito urbano, substâncias entorpecentes), contra a administração pública, diversas de polícia e procedimentos administrativos.

Fonte: Geoprocessamento 6º Pel./48ª BPM.

Pelos dados, percebe-se que houve um aumento de 36,04% nos registros de ocorrências no ano de 2003, em relação ao ano de

<sup>23</sup> Em relação às naturezas das ocorrências Típicas de Polícia Comunitária, consideraram-se aquelas citadas pela DIAO (Diretriz Auxiliar de Operações) 01/94, publicado em BGPM nº 214 de 29 de dezembro de 1994, e de maior frequência no Município pesquisado. A DIAO 01/94 era o documento de codificação de ocorrências utilizado pela PMMG antes dos estudos, alterações e implantação do Registro de Evento de Defesa Social (REDS), iniciado em Minas Gerais no ano de 2005.

2000. No ano seguinte, logo após a criação do conselho, registra-se um aumento de registros de ocorrências de 19,7% em 2004, relativo ao ano de 2003 e, em seguida, registra-se uma queda de 35,8% em 2007, em relação ao ano de 2004. A elevação no número de ocorrências era percebida pela Polícia Militar e pela comunidade. Dessa maneira, a PMMG mobilizou os munícipes de Brumadinho a realizarem, no segundo semestre de 2003, um seminário de segurança pública na Câmara Municipal de Brumadinho para discutir e propor saídas a fim de reduzir a criminalidade e violência local, tendo como uma das sugestões a criação do CONSEP. Após a criação, as ações conjuntas entre o Conselho e a Polícia Militar iniciaram-se logo no ano seguinte, tendo como primeira intervenção o carnaval no município.

No gráfico a seguir, é destacado o número de ocorrências registradas nos períodos de carnaval entre os anos de 2003 a 2006.

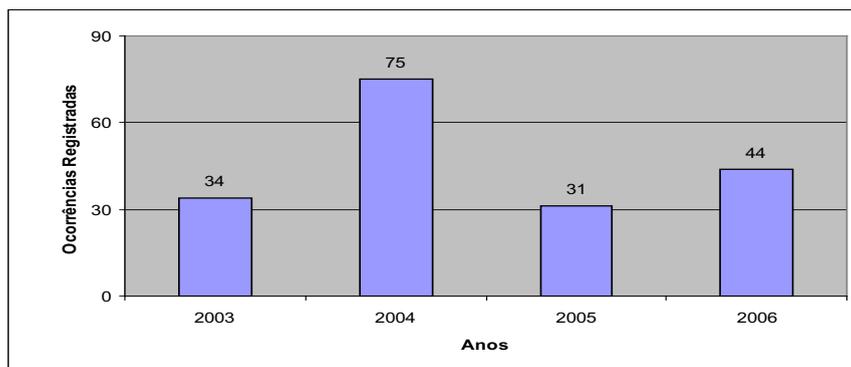


GRÁFICO 2 - Total de ocorrências registradas pela Polícia Militar, no período de 2003 a 2006, no Município de Brumadinho (em números absolutos), nos dias de carnaval.

Fonte: Geoprocessamento 6<sup>a</sup> Pel/48<sup>a</sup> BPM.

Pelo gráfico, verifica-se que o período em que houve o maior número de registros durante o carnaval foi em 2004 com aumento de 120,6% em relação a 2003. No ano de 2005, houve uma queda significativa de 58,7% em relação ao ano de 2004, com

## **Da institucionalização à discussão pública: o Conselho Comunitário de Segurança Pública como mecanismo de participação social na segurança pública.**

uma significativa elevação no ano 2006 de 41,9% em relação ao ano de 2005. Não há possibilidade de verificar se houve alguma variação entre o ano de 2000 e 2003 por não ter conseguido dados junto à Polícia Militar. No entanto, conforme as atas, a preocupação dos munícipes não estava somente em relação às estatísticas, como também em relação aos transtornos que alguns foliões causavam na cidade como depredação de lojas, de casas, nos ônibus coletivos, além de brigas, vandalismos e dano ao patrimônio público.

Analisando o momento da criação do Conselho, conforme o primeiro objetivo específico apresentado na introdução, foi oportuno a preocupação da criação do CONSEP como uma das respostas para solucionar o problema da criminalidade, violência e deterioração do ambiente social que assolava o município.

Destaca-se uma ação sinérgica do CONSEP em: somar, congregar esforços, envolver a comunidade e os órgãos públicos municipais e estaduais para discutir e auxiliar no planejamento do carnaval de 2004 no município. As depredações e vandalismos de foliões nos carnavais dos anos anteriores foram alguns dos problemas que provocaram a insatisfação dos munícipes de participar do carnaval da cidade. Durante o período das festividades, era frequente a depredação dos ônibus que davam acesso à cidade durante o itinerário, prejudicando o atendimento aos usuários regulares e causando insatisfação e insegurança aos passageiros. Por isso, no ano de 2004, a primeira ação do CONSEP foi a reunião de todos os órgãos envolvidos para debater e planejar o carnaval daquele ano. Em uma fiel insistência, principalmente contra os órgãos que persistiam em não colaborar, como a prefeitura, por exemplo, o conselho conseguiu reunir praticamente todos os envolvidos para o planejamento da festa. A ata de reunião extraordinária demonstra como os membros estavam empenhados na organização dos festejos de carnaval, sem prejuízo para o município,

[...] estiveram reunidos os membros do CONSEP e demais seguimentos de Brumadinho, a fim de discutir a segurança

do carnaval deste ano [2004]. Presentes estiveram [...] presidente, diretora administrativa, diretor financeiro, conselho fiscal, conselho deliberativo, conselho de apoio, representante da Rádio Inter FM, representante do Pelotão da Polícia Militar de Brumadinho, representante da Prefeitura Municipal de Brumadinho, Presidente do Movimento Integrantes de Blocos, Escolas de Samba de Brumadinho, Presidente da Associação Comunitária do Parque do Lago, Parque da Cachoeira e Alberto Flores, presidente da associação dos moradores do bairro Progresso, Delegado de Brumadinho, Presidente do Conselho Municipal de Assistência Social de Brumadinho, Conselho Tutelar de Brumadinho, visitante, representante da Rádio Alternativa FM. (ATA DE REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DE JAN./2004)

A reunião demonstra que o empenho e engajamento do conselho em ser um espaço de diversidade e discussão pode trazer uma unanimidade de opinião. Assim, numa negociação e relação de compromisso com os outros órgãos envolvidos, cada um fez a sua parte em relação à responsabilidade.

Deve-se ressaltar que, após cada evento, o CONSEP convocava uma reunião com todos os envolvidos, para que pudessem avaliar os resultados da festa, citar os pontos positivos e apontar as fragilidades para serem corrigidas nos próximos eventos. Essa iniciativa mereceu destaque de um Oficial da Polícia Militar que participou do planejamento da festa:

Elogiou os trabalhos do CONSEP dizendo que participou de carnavais em Ouro Preto e Mariana, cidades históricas, e que nunca viu falar numa avaliação de carnaval. Elogiou a organização do CONSEP. (ATA DA REUNIÃO DE AVALIAÇÃO, DE MAR./2007).

Pelas atas, percebe-se que o CONSEP de Brumadinho apresentou algumas iniciativas importantes para serem tratadas pelo Conselho como: acidentes causados por crianças e adolescentes que soltam pipas em áreas urbanas com linhas de cerol, crianças e adolescentes que frequentam *lan house* e participam de jogos

## **Da institucionalização à discussão pública: o Conselho Comunitário de Segurança Pública como mecanismo de participação social na segurança pública.**

de azar, conforme citações a seguir: “Foi falado no trabalho de conscientização no Município quanto ao uso de cerol, a conselheira [...] membro do Conselho de Apoio do CONSEP falou em um motoqueiro que ficou ferido no Bairro Progresso, devido ao uso de linhas com cerol. (ATA DE AGO./2006).

[A presidente] apresentou a portaria encaminhada pela Juíza de Direito da Comarca de Brumadinho, que fala na proibição de crianças e adolescentes em casos que exploram jogos de diversão eletrônicos como: *lan house* e *cyber café* e congêneres e que o uso indiscriminado desses recursos podem ser perniciosos a formação moral e intelectual dos jovens de Brumadinho. [...] foi feita a denúncia quanto aos jogos de baralho e uso de bebidas alcoólicas pelos alunos da escola Municipal Lucas Marciano, no Distrito de Piedade do Paraopeba. (ATA DE ABR./2007)

Outra participação do CONSEP foi em relação às providências tomadas sobre a solicitação de uma moradora de um bairro, encaminhada ao CONSEP, reclamando que na região onde ela reside não havia nenhuma linha de transporte coletivo que pudesse atender ao seu bairro. O Conselho encaminhou o pedido à empresa responsável pelo transporte coletivo na região e solicitou providência. A empresa acatou o pedido e foi disponibilizada uma linha de ônibus para a localidade, conforme ata a seguir:

A Associação Comunitária da Comunidade do Colégio procurou a sala do CONSEP para agradecer quanto a iniciativa do mesmo de solicitar da Empresa de ônibus Saritur a extensão da linha até aquela comunidade todos os dias da semana. Após reunião com o representante da empresa, o CONSEP procurou a Secretaria Municipal de Trânsito solicitando que fossem tomadas outras providências. Após um mês, a empresa liberou a extensão da linha. (ATA DE NOV./2005)

A demanda reforça a questão do Conselho em ser um espaço público que alcança sua legitimidade e confiança perante a comunidade, sendo um espaço capaz de fazer ouvir a voz da comunidade e apontar demandas públicas (NASCIMENTO, 2005). Em

certa medida, por meio de um fato simples, demonstra a confiança e credibilidade das ações do conselho aos olhos da comunidade, potencializando, assim, sua legitimidade.

Por isso, a análise é muito importante para verificar a atuação, o relacionamento e o compromisso dos órgãos públicos, principalmente por parte da Polícia Militar com a comunidade. Primeiramente, em relação à Polícia Militar, o CONSEP possui vínculos muito significativos com a Instituição por ter sido a principal Instituição pública que apoiou a criação do Conselho. São poucas as reuniões em que a Polícia Militar não se faz presente e há uma relação de proximidade no assessoramento ao conselho. Todas as ações e campanhas sobre segurança e prevenção são realizadas em parceria entre as duas instituições. As demandas que resultam em trabalhos conjuntos entre a Polícia Militar e o CONSEP são reforçados, positivamente, nas ações que trazem benefícios à comunidade, conforme passagem a seguir: “O [Comandante do Pelotão] se prontificou em mandar o policial [...] a fazer palestras nas escolas.” (ATA DE ABR./2007). E continua com outras passagens, na mesma ata:

O [...] membro do CONSEP II falou na Campanha Vizinhança Ativa visando uma maior atenção dos moradores com os problemas de sua rua. Será distribuído *folders* explicativos sobre a Campanha. [...] ficou de apresentar na próxima reunião um cartaz que será afixado no comércio com os dizeres ‘este comércio é parceiro da Segurança Pública’. Também foi sugerido adesivos de geladeira com telefones úteis de casa CONSEP que serão distribuídos à população. (ATA DE ABR./2007)

Nem por isso o Conselho deixa de fazer o seu papel fiscalizador. Sempre que há denúncias de policiais militares cometendo erros ou que fizeram um atendimento ao público que não foi satisfatório, o CONSEP repassa a reclamação ou a denúncia e cobra medidas que possam melhorar o atendimento. Exemplo disso

## **Da institucionalização à discussão pública: o Conselho Comunitário de Segurança Pública como mecanismo de participação social na segurança pública.**

foi registrado na ata de julho de 2005 em que a Polícia Militar não atendeu a um pedido de pessoa desaparecida na área rural fazendo com que a solicitante fizesse uma reclamação junto ao CONSEP:

[...] reuniram-se os membros do CONSEP para tratarem, em caráter emergencial, dos fatos acontecidos no final de semana passado, dia dez de julho do corrente ano. Segundo a conselheira tutelar [...] que se encontrava de plantão naquele final de semana, uma mãe procurou o 6º Pelotão da PM de Brumadinho, no sentido de pedir ajuda, devido ao fato de que sua filha, de quinze anos, havia saído de casa e há vinte e quatro horas, não dava notícias. A mesma conversou com o policial de plantão e o policial disse que não tinha viatura, que a única em serviço estava empenhada. A conselheira ligou para diversos órgãos para ver se conseguia outra forma de ajudar a solicitante, não obtendo êxito. A conselheira, então, ligou para a presidente do CONSEP de Brumadinho para pedir ajuda quanto ao acompanhamento da PM naquele caso [...]. (ATA DE REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DE JUL./2005)

Esse fato não enfraqueceu os laços entre as duas instituições, CONSEP e Polícia Militar, pois ambas reconhecem o papel e a responsabilidade de cada uma, prevalecendo o interesse público.

Em relação à Polícia Civil, há registros de participação da instituição nas reuniões, assessoramento e preocupação em ajudar o Conselho no que tange à investigação. Assim como ocorre com a Polícia Militar, as reclamações também são repassadas e cobradas pelo Conselho. Como exemplo, a discussão, em reunião, da falta de respostas sobre os inquéritos policiais, podem ser lidos nos trechos a seguir: “Foi reclamado em reunião, na presença do Delegado Titular de Brumadinho, sobre a falta de resposta da Polícia Civil sobre investigações que até aquele dia não tinha dado em nada”. (ATA DE SET./2006) Muitas vezes, as exigências por parte do CONSEP são até mais incisivas:

O CONSEP III reclamou dos roubos de animais e equipamentos

agrícolas nas fazendas e sítios. [A presidente] perguntou ao delegado como andavam as investigações. O delegado falou não ter ainda descoberto. Que as investigações estavam sendo feitas. Foram citados nomes de pessoas suspeitas pela população da zona rural. [a presidente] pediu agilidade nas investigações para que os culpados fossem punidos. (ATA DE AGO./2007)

De qualquer maneira, a presença da Polícia Civil nas reuniões é muito bem vista pelo Conselho e considerada uma importante parceira na segurança pública.

No que se refere aos outros órgãos como o Ministério Público, a Prefeitura, a Secretaria da Saúde e as escolas, o Conselho tem apresentado preocupação em desenvolver atividades junto a essas entidades. Destacam-se as exigências junto à prefeitura em regular o reboque para veículos automotores que são apreendidos e regularizar a documentação do transporte escolar do município.

Foi discutido o trabalho do reboque que está sendo feito de forma irregular. O[...] falou da dificuldade de realizar *blitz* sem o reboque, [...] o delegado falou no art. 24 do código [de trânsito] brasileiro que fala na responsabilidade do município e acrescentou que há mais de um ano vem tentando negociar com a prefeitura. (ATA DE AGO./2005)

Em relação ao Ministério Público, registra-se pouca participação desse órgão nas reuniões, situação que deve ser observada e percebida a importância da sua atuação no CONSEP, assim como os demais.

Portanto, sob a análise das ações e planos do CONSEP de Brumadinho, observa-se que, em relação às ações, o Conselho tem cumprido suas responsabilidades. A preocupação com o carnaval na cidade em 2004, como sendo a primeira ação efetiva do CONSEP, juntamente com os demais órgãos envolvidos no evento, foi tão importante e válido que o planejamento dos carnavais de 2005 e 2006 seguiram a mesma metodologia, com várias inovações e

**Da institucionalização à discussão pública: o Conselho Comunitário de Segurança Pública como mecanismo de participação social na segurança pública.**

exigências, fazendo com que no ano de 2007 a prefeitura não se interessasse em realizar a festa novamente devido às exigências nas reuniões de discussão do evento terem sido mais rígidas por parte dos órgãos e representantes daqueles que estavam envolvidos, ficando inviável, economicamente, a realização do carnaval.

Quanto ao plano de ação, é importante reportar-se à Covre (2006) e Dagnino (2004a), quando comentam que a prática da cidadania requer construção de uma melhor sociedade, e, para isso, são necessárias as estratégias. Essas estratégias transcendem o simples ato de reivindicar direitos, mas uma verdadeira transformação social. Para isso, planejar estrategicamente é estabelecer metas a fim de alcançar objetivos. Sobre o planejamento de curto, médio e longo prazo, não foi observado nas atas estudadas algum momento em que o CONSEP se reuniu para planejar suas ações, o que torna ponto importante para um conselho que tem demonstrado muita iniciativa e perseverança no campo prático.

Nas ações em que houve a participação do Conselho, existiu a oportunidade de estabelecer o exercício de participação social e cidadania, mas elas têm sido mais evidentes em situações especiais como no planejamento de festas que mobilizam a comunidade. Como co-responsável na questão participativa em assuntos relacionados à segurança pública, o CONSEP demonstrou ser capaz de auxiliar nos processos de planejamento da prestação de serviços de cada órgão público no que diz respeito à prevenção e redução das taxas de criminalidade. Mesmo que nos períodos de carnaval o número de ocorrências não tenha se reduzido de forma satisfatória, os resultados de todo um planejamento conjunto demonstram a promoção da parceria não somente com a Polícia Militar no município, mas com os demais órgãos públicos locais, Estado, sociedade civil e comunidade.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por finalidade analisar a atuação do CONSEP na Cidade de Brumadinho/MG como sendo, não um mero conselho, mas que sua existência na área da segurança pública é a reafirmação da conquista de mais um espaço para a participação cidadã.

Dessa forma, a PMMG marca uma fase de sua história, uma inovação que há muito se tentou construir, a aproximação da comunidade. A Reconstrução Democrática foi um passo possível nesse sentido para a Instituição mostrar que, sem o envolvimento comunitário, a segurança pública estaria somente protelando problemas que poderiam ter sido resolvidos apenas com a descentralização de opinião.

A instituição-polícia, voltando seus “olhos” para a comunidade, onde, tudo se vê, tudo se ouve, onde há a participação e argumentação pública, provocando discussão entre indivíduos, em busca do entendimento e interesse público, percebe que a questão do crime, da violência e da qualidade de vida não são um problema só dela.

Com as inovações das formas de participação, a PMMG reconheceu que uma das saídas era o CONSEP. Atualmente, o Conselho é considerado um avanço em termos de espaço público contemporâneo na área da segurança pública: espaço próprio para manifestação da cidadania, lugar de manifestação de vontades, de expressão de interesse coletivo, discutir problemas que podem ser vistos e ouvidos pelo público, espaço de pluralidade de ideias, opiniões divergentes para se chegar a um consenso, espaço da adversidade, interação, da retórica estar à frente de atitudes hostis e persuasivas e de intercâmbios comunicativos, gerados em diferentes campos da vida social, como aconteceu, por exemplo, nos carnavais de 2004, 2005 e 2006. Mesmo que o CONSEP tenha

## **Da institucionalização à discussão pública: o Conselho Comunitário de Segurança Pública como mecanismo de participação social na segurança pública.**

importância significativa nas práticas democráticas, suas ações ainda são limitadas. Os CONSEP em Minas Gerais não foram criados por força de lei, não são paritários, nem deliberativos e sem autonomia para produzirem políticas públicas. Por outro lado, são considerados importantes instrumentos de gestão participativa, de canais de cooperação, com funções consultivas e fiscalizatórias, espaços de consenso. O consenso atribui responsabilidade e compromisso, não com o Estado, mas entre as instituições e representações que participam do conselho e, principalmente, com a comunidade.

Sendo assim, o CONSEP passa a ser uma parte da sociedade civil que não atende aos interesses do mercado e nem da esfera política, congregando um conjunto amplo de atores e impulsionando transformações no âmbito da Defesa Social voltados para o bem comum. A relação do CONSEP com o Sistema de Defesa Social favorece o ambiente democrático e o exercício da cidadania, a fim de fazer valer os direitos e deveres do cidadão e usar a estratégia e o planejamento para traçar um objetivo. Esse exercício reafirma uma democracia participativa conquistando um espaço de co-responsabilidade com os demais órgãos públicos. A institucionalização do espaço público na segurança pública por meio do CONSEP é primordial para a construção da cidadania e da democracia.

Diante do que foi apresentado, e como incentivo à criação e manutenção dos CONSEP, sugere-se aos órgãos de Defesa Social:

a) como ambiente de resolução e problemas, de construção de planos e projetos, incentivar a participação do CONSEP junto ao Estado, ao município, à sociedade civil e à comunidade;

b) proporcionar ao CONSEP oportunidades, por meio de planos e projetos federais, estaduais e municipais de participar e incentivar ações em favor da coletividade;

c) oferecer condições estruturais ao CONSEP que o possibilite mobilizar e incentivar a participação do cidadão na vida pública, cabendo uma reflexão em repensar o CONSEP como gestor de políticas públicas.

**Abstract:** *This paper is a reflection on the role of Community Councils of Public Safety with the Military Police of Minas Gerais and the community, was used as an investigation of the Community Council Brumadinho. The study aimed to examine the procedures of social participation, control and contribution of the Council on matters related to crime, violence and quality of life in the city. The methodology was the research literature, documentary and geoprocessing. Survey results showed that in an environment of community participation and democratic involvement among the community and the military police, you can reduce crime, violence, improve the quality of life and achieve aspirations of the people on the improvement of public services that must be provided the community.*

**Key-words:** *Reconstruction Democratic, Civil Society, Participatory Democracy, Community Council of Public Security.*

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Klinger Sobreira de. A crise de Insegurança e a resposta das polícias militares. **O Alferes**, Belo Horizonte: n. 04, p. 61-83, set./out./nov./dez., 1984.

AMARAL, Roberto. **A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BARROS, Lúcio Alves de. **Polícia e sociedade**: um estudo sobre as relações, paradoxos e dilemas do cotidiano policial. 2005. 341 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira et. al. **Política Pública de Segurança**: o caso de Minas Gerais. Belo Horizonte: 16 p., 2007. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/enanpad/2003/enanpad 2003](http://www.anpad.org.br/enanpad/2003/enanpad%2003)>. Acesso em: 14 set. 2007.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2003.

BAYLEY, SKOLNICK David e Jerome H. **Nova Polícia**: Inovações da Polícia de Seis Cidades Norte-Americanas. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. 257p. (Coleção Polícia e Sociedade, 2).

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **As bases da democracia participativa**. 2006. Disponível em: <<http://www.achegas.net/numero/vonteesete/bonavides.htm>>. Acesso em: 01 jun. 2006.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90:** política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 81-90.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. 9 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. 236 p.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth (org). **Do patrulhamento ao policiamento comunitário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001. 165 p. (Coleção Polícia Amanhã, 2).

COSTA, Sérgio. **As cores de Ercília.** esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. 220 p.

COTTA, Francis Albert. **Breve História da Polícia Militar de Minas Gerais.** Belo Horizonte: Crisálida, 2006. 165 p.

COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é Cidadania.** 15. reimpressão. São Paulo: Editora Brasiliense, 2006. 79 p. (Coleção Primeiros Passos).

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90:** política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2004a. p. 103-115.

ESPÍRITO SANTO, Lúcio Emílio; MEIRELES, Amauri. **Entendendo a nossa insegurança.** Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Policiologia, 2003. 424 p.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na atualidade:

**Da institucionalização à discussão pública: o Conselho Comunitário de Segurança Pública como mecanismo de participação social na segurança pública.**

manifestações e categorias analíticas. In: Ghon, Maria da Glória (Org.). **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais.** Petrópolis:RJ, Editora Vozes, 2003. p. 13-33.

GOHN, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres (Comp.). *Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores.* Argentina: CLACSO, 2000. p. 175 a 201. Disponível em: <<http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/libros/urbano/urbano.html>>. Acesso em: 25 out. 2007.

GOLSDTEIN, Herman. **Policiando uma Sociedade Livre.** Tradução de Marcello Rollemberg; revisão da tradução de Maria Cristina P. da Cunha Marques. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. 463p. Coleção Polícia e Sociedade n. 9.

LEMINSKI, Paulo. A Revitalização do Conceito de Sociedade Civil. Rio de Janeiro, p. 20-57. Disponível em: <[http://www.maxwell.lambda.ele.puc\\_rio/cgi-bin/.pdf](http://www.maxwell.lambda.ele.puc_rio/cgi-bin/.pdf)> Acesso em: 01 dez. 2007.

MEIRELES, Amauri. **Policiamento Distrital.** Belo Horizonte: Comando de Policiamento da Capital. 1990.

MINAS GERAIS, Polícia Militar. **Diretriz de Policiamento Ostensivo,** 1970.

MINAS GERAIS, Polícia Militar. **Diretriz Auxiliar de Operações nº 01 (DIAO 01/94).** 1994.

MINAS GERAIS, Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais.** 1989. Minas Gerais: Assembléia Legislativa.

MINAS GERAIS, Polícia Militar. Estatuto de Pessoal da Polícia Militar de Minas Gerais. **Lei Estadual 5301** de 16 de Outubro de 1969.

MINAS GERAIS, Polícia Militar. **Diretriz de Planejamento de Operações 3008, 1993**. Disponível em: <<https://intranet.policiamilitar.mg.gov.br/auth-pmmg/login.action?act.>> Acesso em 15 fev. 2007b.

MINAS GERAIS, Polícia Militar. **Decreto 11.636**, de 29 de janeiro de 1969. Regulamento Geral da Polícia Militar de Minas Gerais: Assembléia Legislativa.

MINAS GERAIS, Polícia Militar. **Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública n. 01**. Belo Horizonte, 2002a.

MINAS GERAIS, Polícia Militar. **Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública n. 04**. Belo Horizonte, 2002b.

MINAS GERAIS, Polícia Militar. **Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública n. 05**. Belo Horizonte, 2002c.

MUNIZ, Jacqueline et. al. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, SP: v. 9, n. 1, ISSN 0103-2070, Mai.1997.

NETO, Theodomiro Dias. **Segurança Urbana: O modelo da nova prevenção**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, Fundação Getúlio Vargas, 2005. 159 p.

PILATTI, Adriano. **O processo legislativo na constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Renoar, 1999.

QUICHERAT, L. **Dicionário Latino-Português**. Organizado por J.R. dos Santos Saraiva: Rio de Janeiro – RJ/Belo Horizonte – MG, Garnier, 2000.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. 3. ed. São Paulo: Cortês Editora, 2005. 304 p.

**Da institucionalização à discussão pública: o Conselho Comunitário de Segurança Pública como mecanismo de participação social na segurança pública.**

REIS, Marco Antônio Gomide. A evolução do policiamento ostensivo – sua execução na capital. **O Alferes**. Belo Horizonte: n. 13, p. 99-108, Abr./Mai./Jun., 1987.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha**. Policiamento e Segurança Pública no Século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Oxford, Inglaterra University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 311 p. 2006.

SILVA, Jorge da. **Segurança Pública e Polícia: Criminologia Crítica Aplicada**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SILVEIRA, Jacqueline Passos da. **Arranjo Institucional dos Conselhos**. 20p, 2007. Disponível em: <<http://www.ceter.mg.gov.br/seminario/arranjoinstitutional.doc>>. Acesso em: 14 ago.2007.

SOARES, Luís Eduardo. **Cosme & Damião e o Policiamento Comunitário**. Legalidade Libertária. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2006.