

UNESP - UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

Faculdade de Filosofia e Ciências

Campus Marília

Thaise Marchiori

O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA

Relações entre CONSEG e administração municipal (1985-2008)

Marília-SP

2011

Thaise Marchiori

O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA

Relações entre CONSEG e administração municipal (1985-2008)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista/UNESP – Campus Marília, como requisito para obtenção de título de Mestre

Orientador: Dr. Prof. Luís Antônio Francisco de Souza

Linha de Pesquisa: Pensamento Social e Políticas Públicas

Marília - SP

2011

Marchiori, Thaise.

317p Papel dos municípios na segurança pública :
relações entre CONSEG e administração municipal (1985-2008) /
Thaise Marchiori. – Marília, 2011.
124 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade
de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, 2011.
Bibliografia: f. 117-120.
Orientador: Luís Antônio Francisco de Souza.

1. Segurança pública. 2. Administração municipal. 3.
Democracia. 4. Participação social. 5. Conselho Comunitário de
Segurança (CONSEG). 6. Comunidade. I. Autor. II. Título.

CDD 363.209816

THAISE MARCHIORI

O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA

Relações entre CONSEG e administração municipal (1985-2008)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista/UNESP – Campus Marília, como requisito para obtenção de título de Mestre

Banca Examinadora

Orientador: Dr. Prof. Luís Antônio Francisco de Souza

Livre-docente – Departamento de Sociologia e Antropologia - Universidade Estadual Paulista/FFC – Marília

Prof. Dr. André Rosemberg

Pós-Doutorando vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP – Marília

Prof. Dr. Vera da Silva Telles

Livre-docente – Departamento de Sociologia
Universidade de São Paulo

Suplentes

Prof. Dr. Marcos Cesar Alvarez

Departamento de Sociologia - Universidade de São Paulo/FFLCH – São Paulo

Prof. Dr. José Blanes Sala

Universidade Federal do ABC

Marília, 18 de novembro de 2011.

*Trabalho carinhosamente dedicado a minha mãe Fátima,
meu pai Antônio e ao namorado João.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais Fátima e Antônio e família pelo carinho e apoio em todas as minhas decisões.

Ao meu orientador Luís Antônio Francisco de Souza, modelo de dedicação ao trabalho docente e à pesquisa, pelo compartilhamento de seu conhecimento e auxílio nos momentos de decisões acadêmicas.

Aos professores André Rosemberg e Vera da Silva Telles, intelectuais talentosos que aceitaram o convite de compor a banca e contribuir para os momentos finais desse trabalho.

Ao Grupo de Estudos em Segurança Pública pelas leituras acadêmicas. Aos vários colegas do Observatório de Segurança Pública, que faço parte desde 2006.

Ao João Roberto Gomes dos Santos que me acompanhou em todas as reuniões dos conselhos e entrevistas em Diadema. Ao seu incentivo na minha vida acadêmica. A Dalva de Fátima dos Santos e família por me hospedarem com carinho durante a pesquisa de campo.

A Mayra Lemos Nepomuceno pelo seu companheirismo, paciência e as boas risadas durante os anos de mestrado.

Aos amigos Bruna, Glauce Lourenço Ferreira, Bruno, Fábio Morelli Rosa, Flávio, Amélia que contribuíram nos momentos difíceis e bons desses anos de mestrado.

Aos participantes dos CONSEGs – moradores “comuns” de diferentes idades, gênero e filiação religiosa.

Principalmente a FAPESP que apoiou e financiou a pesquisa, auxílio indispensável.

Em vez de fazer da distinção Estado/sociedade civil um universal histórico e político que pode permitir interrogar todos os sistemas concretos, pode-se tentar ver nela uma forma de esquematização própria de uma tecnologia particular de governo. (FOUCAULT, 2008a, p. 434)

RESUMO

A década de 1980 foi marcada pelos debates e práticas em torno da redemocratização do Brasil, a Constituição de 1988 representa o marco legal desse processo político. É nesse contexto de afirmação do Estado de direito, de ampliação da participação popular na gestão pública, mas também de resistência às mudanças nas instituições de controle social, que surge o Conselho Comunitário de Segurança (CONSEG). A pesquisa parte da análise da literatura recente sobre políticas locais de segurança pública, mas especificamente das pesquisas e iniciativas voltadas para avaliar o papel dos municípios na segurança. Para tanto, a pesquisa investiga se o reconhecimento do papel dos municípios na segurança pública pode representar um reforço importante na atuação e eficácia das propostas dos CONSEGs. Após os esforços de vários atores sociais, Diadema reduziu o alto índice de homicídios. Esse processo de implantação de políticas públicas, entre 1991 e 2008, é o objetivo principal de análise. O presente estudo propõe que as relações entre CONSEGs e poder público municipal são marcadas por divergências político-partidárias, mas também por convergências no modo de agir de caráter estatal com viés policial no controle do crime e dos problemas sociais. A dissertação conclui que a cidadania e comunidade são resignificadas pelos conselhos e poder público municipal, resultando em um dispositivo racional centrado no controle das condutas dos indivíduos desviantes da norma social, esse controle é marcado pelo viés policial.

Palavras-chave: 1. Democracia. 2. Participação social. 3. Conselho Comunitário de Segurança. 4. Comunidade. 5. Poder público municipal.

ABSTRACT

The 1980s were marked by debates and practices around the democratization of Brazil, the Constitution of 1988 is the legal framework of this political process. In this context of affirmation of the rule of law, increase popular participation in public management, but also of resistance to changes in the institutions of social control, it appears the Community Security Council (CONSEG). The research part of the analysis of recent literature on local public security policies, but specifically the research and initiatives aimed at assessing the role of local security. For this, the research investigates whether the recognition of the role of municipalities in public safety may represent an important enhancement in the performance and effectiveness of the proposed CONSEGs. After the efforts of various social actors, Diadema reduce the high murder rate. This process of implementation of public policies between 1991 and 2008, is the main purpose of analysis. This study suggests that the relationship between CONSEGs municipal government and are marked by partisan political differences, but also by convergences in the way of character to act with bias state police to control crime and social problems. The dissertation concludes that citizenship and community are resignified by councils and the municipal government, resulting in a device based on control of the rational behavior of individuals of deviant social norm, this control is marked by police via.

Key-words: 1. Democracy. 2. Social participation. 3. Community Security Council. 4. Community. 5. Municipal government.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa - Divisão por territórios do Orçamento Participativo, Diadema – SP.....	40
Quadro 1 – Crescimento populacional.....	57
Quadro 2 - Gestões municipais em Diadema.....	58
Quadro 3 - Articulação da Secretaria de Defesa Social com as outras Secretarias do Município.....	74
Quadro 4 - Governos municipal, estadual e federal entre 1983 a 2011.....	99
Quadro 5 - Conteúdo e características do Plano Integrado de Segurança Pública e 1º Plano Municipal: Diadema Melhor Fazendo uma Vida Segura.....	107
Tabela 1 - Ocorrências policiais de crimes contra a pessoa e patrimônio em Diadema...	62
Tabela 2 - Taxas por 100 mil habitantes por tipo de crime em Diadema (1999-2010).....	63
Tabela 3 - Média mensal de homicídios em Diadema (1998-2007).....	63
Tabela 4 - Taxa de mortalidade por agressões (homicídios) na Região Metropolitana de São Paulo e Diadema (1996-2009).....	66
Gráfico 1 - Taxas de homicídios dolosos na Região Metropolitana de São Paulo e Diadema (1997-2007).....	65
Gráfico 2 – Ocorrências criminais e não-criminais.....	68
Gráfico 3 – Despesas Municipais de Diadema.....	69
Figura 1 - Organização institucional.....	96

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

CONSEG- Conselho Comunitário de Segurança
CAP- Coordenadoria de Análise e Planejamento
CONASP- Conselho Nacional de Segurança Pública
COMUSP- Conselho Municipal de Segurança Pública
DISE- Delegacia de Investigação sobre Entorpecentes
GARRA- Grupo Armado de Repressão a Roubos a Assaltos
GTI- Grupo de Tecnologia da Informação
GCM- Guarda Civil Municipal
GGI- Gabinetes de Gestão Integrada
ILANUD- Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para prevenção do delito e tratamento do delinqüente
IDH- Índice de Desenvolvimento Humano
OSP- Observatório de Segurança Pública
ONG- Organização não-governamental
PT -Partido dos Trabalhadores
PSDB- Partido da Social Democracia Brasileira
PMDB- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PIB- Produto Interno Bruto
PM- Polícia Militar
PCC- Primeiro Comando da Capital
RAIIMA- Relatório sobre Averiguação de Indícios de Infração Administrativa
SIG- Setor de Investigações Gerais
SEADE- Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SENASP- Secretaria Nacional de Segurança Pública

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1 - CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA: DEFININDO PAPÉIS.....	20
1.1 Políticas Públicas.....	23
1.2 Trajetória do CONSEG: construindo a atualidade.....	26
CAPÍTULO 2 – CONSEG REGIONAL SUL e CENTRO.....	39
2.1 CONSEG Regional Sul.....	43
2.2 CONSEG Centro.....	49
CAPÍTULO 3 - MUNICÍPIOS E SEGURANÇA PÚBLICA: DIADEMA.....	53
3.1 Contextualização histórica, sócio-econômica e política.....	56
3.2 Atuação de Diadema na segurança pública local.....	59
3.2.1 Período 2001-2004.....	71
3.2.2 Período 2005-2008.....	72
3.3 Leituras e análises das políticas de segurança.....	74
CAPÍTULO 4 - CONSEG: GESTÃO DA COMUNIDADE.....	78
4.1 Governar pela Comunidade.....	78
4.2 A sociedade civil: governo pela racionalidade dos que são governados.....	84
4.3 O conceito de governamentalidade em Michel Foucault.....	90

4.4 Hierarquia institucional.....	95
-----------------------------------	----

CAPÍTULO 5 - PODER PÚBLICO MUNICIPAL E CONSEG: DESENCONTROS E CONFLITOS POLÍTICOS.....98

5.1 Plano Municipal de Segurança Pública: perspectivas desconsideradas.....	103
---	-----

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114
----------------------------------	------------

REFERÊNCIAS.....	117
-------------------------	------------

ANEXOS.....	121
--------------------	------------

INTRODUÇÃO

Meu comprometimento com o tema da violência tem princípio na iniciação científica, mas foi à pesquisa de campo nos debates políticos da segurança pública que despertou a investigação dos dilemas colocados à participação da sociedade civil nas políticas de prevenção da violência. A experiência da pesquisadora como membro da equipe de pesquisadores do Observatório de Segurança Pública (OSP)¹ possibilitou conhecimento na área de segurança. O OSP está participando da elaboração do Plano municipal de segurança pública nas cidades de Assis e Pompéia, localizadas na região de Marília, e prestando o serviço de assessoria a essas iniciativas. Nessas práticas estão participando os CONSEGs das respectivas cidades e a partir destes, está sendo motivada a parceria entre as diversas secretarias municipais e a sociedade civil. Em 2010 e 2011 foi realizada uma pesquisa de vitimização na cidade de Pompéia, com a presença da pesquisadora, resultando em aplicação de questionários e análise de dados.

A presente dissertação tem como tarefa, grosso modo, entender o que as disputas e conflitos das experiências abordadas produziram, identificando seus paradoxos e dilemas que comprometiam o processo da gestão de políticas em Diadema.

Diadema, Região Metropolitana de São Paulo, já foi considerado um dos municípios mais violentos do estado de São Paulo. O município apresenta uma história sobre segurança pública que causa indagações para curiosos e estudiosos da área. Em 1999, o município ocupava o primeiro lugar no *ranking* das cidades mais violentas do Estado de São Paulo e o sétimo lugar no *ranking* nacional. Isso representava que no ano de 1999 houve 389 homicídios, significando mais de um homicídio por dia no ano. O cenário de violência em Diadema nas décadas de 1980 e 1990 era composto por justiceiros que ditavam as leis locais do poder da vida e os policiais usavam os mesmos métodos privados, listas de execuções eram encontradas na cidade, mortes ligadas ao tráfico de drogas em escolas públicas, toque de recolher em escolas.

¹ Entidade sem fins lucrativos, sediada na UNESP, Campus Marília. Endereço eletrônico: www.observatoriodeseguranca.org

Diante dessa violência², começa um processo de mobilização, a sociedade civil começa a exigir respostas dos representantes da polícia civil e militar e do poder público municipal. A partir do ano 2000 é iniciado um processo de construção de políticas de segurança local. Criam-se fóruns para consultar a população sobre os problemas de segurança, também surge o órgão municipal para coordenar a segurança, a Secretaria de Defesa Social; com a participação do Instituto Fernand Braudel e apoio financeiro do Banco Mundial são realizadas pesquisas e implementações de sistemas de informações para o trabalho policial; surge a Guarda Civil Municipal; planos municipais de segurança elaboram e desenvolvem políticas públicas.

Os estudos e registros documentais enfatizam que no final da década de 1990 e começo dos anos 2000 houve expressiva mobilização em Diadema para reduzir os homicídios. Diante disso, a pesquisadora parte da indagação: como os Conselhos Comunitários de Segurança, que representam uma forma de participação da sociedade civil, atuaram nesse processo de construção e implementação das políticas de segurança local? Sabendo que a atuação do poder público municipal configurou o papel do município na segurança pública em Diadema, aborda-se a questão central da dissertação: como são as relações entre os CONSEGs e poder público municipal na construção das políticas de segurança local no período de 1991 a 2008, isto é, desde a implantação dos conselhos na cidade? Isso implica em abordar não apenas o funcionamento interno das instituições, mas assinalar como se relaciona a sociedade civil com as instituições governamentais, em dinâmicas que associam e cruzam mecanismos internos e externos a instituição policial, trata-se também de repensar a própria lógica social. Ao tratar da questão central surgem outras indagações para compreender o conjunto de fenômenos sociais.

Primeiramente, faz-se necessário apresentar a concepção de segurança pública que vem recebendo espaço nos discursos dos atores que atuam e tratam da gestão na área. Esses atores partem da concepção de segurança pública no sentido do termo público como coletivo e dentro do processo de democratização do Brasil, essa perspectiva diverge do modelo tradicional de segurança pública que trata o assunto como monopólio do Estado, especificamente, como “questão de polícia”. A abordagem adotada está na direção do que Túlio Kahn (2005a) argumenta, sendo que a “Segurança Pública vem deixando

² Para Zaluar (1999) a violência é concebida como uma categoria em aberto, cujas múltiplas percepções levam em conta a perturbação e o sofrimento que provocam, de forma que seus significados e manifestações variam cultural e historicamente.

progressivamente de ser um tipo de atividade predominantemente estadual.” (KAHN, 2005a, p. 47). Ou seja, também caminha para uma segurança pública e local, com a inclusão dos municípios na gestão da segurança. Nessa dissertação, as políticas de segurança pública são analisadas dentro dessa concepção de segurança, sendo tratadas as possíveis atuações e intervenções das políticas locais. Também são consideradas as resistências a mudanças e a reprodução do controle social nas políticas de segurança, cuja análise histórica revela o enraizamento do autoritarismo social do Brasil que contraria a implantação do estado de direito a certos grupos sociais vulneráveis e marginalizados. Esse autoritarismo está presente nas mais diversas manifestações de violência e abuso policial, violação e desrespeito de direitos civis e políticos, preconceitos, impunidade, e outros.

Com a retomada da democracia formal a partir da década de 1980 e a possibilidade de participação da sociedade civil através da Constituição Federal de 1988, o cenário brasileiro passa por algumas mudanças políticas, sociais e culturais. Surgem novas práticas e as diferentes visões nesse processo são explicitadas, tornando assim mais evidente a própria heterogeneidade da sociedade civil.

A partir de meados dos anos 1990, há um movimento de intervenção nas instituições do Estado a partir de uma esfera pública interna, ou seja, formas de “intervenção direta” da sociedade sobre o Estado a partir de dentro, como diria Paulo S. C. Neves (2003), a esfera auto-centrada. Entre os exemplos dessa forma de experimentar a participação são os Conselhos de várias áreas, como saúde e segurança pública, ouvidorias, corregedorias e outros. Neves (2003) demonstra que tanto a esfera auto-centrada como a excentrada, exterior as instituições públicas, apresentam limites. A primeira possibilita mudanças formais nas leis e regras de funcionamento das instituições, mas não leva em consideração que não é sempre que as mudanças formais resultam em mudanças substanciais em políticas. Já a segunda, ao priorizar a ação direta, perde de vista que suas demandas são esquecidas uma vez passada a onda de participação se não houver um certo grau de institucionalização das mesmas. Portanto, mesmo ao considerar que movimentos sociais tenham modificado alguns pontos da cultura política e também transformações institucionais importantes tenham-se dado no plano político do país, ainda não se conseguiu transformar o *modus operandi* das principais instituições brasileiras. Foi demonstrado que essas formas não geraram mudanças estruturais, porém, esses dois tipos de esferas públicas são as formas utilizadas de lidar com imposições e pressionam para que atitudes sejam tomadas em relação à sociedade civil.

Com o processo de democratização após a ditadura militar houve uma maior liberalização das instituições públicas, inclusive as polícias, mas em muitos casos, sem que isso se expressasse em modificações no funcionamento real das mesmas (NEVES, 2003). Nesse contexto, o Conselho Comunitário de Segurança (CONSEG) é criado como canal de comunicação entre comunidade e polícia. Nas décadas de 80 e 90, os conselhos eram vistos como possibilidade de um controle social da polícia e de auxiliá-la na construção de uma polícia cidadã, mas a atualidade demonstra os diversos desdobramentos desses conselhos: os conselhos foram criados como “entidades auxiliares da Polícia Estadual nas relações comunitárias” (Regulamento dos Conselhos Comunitários), seu papel institucional se restringe a auxiliar as polícias civil e militar, ou seja, suas decisões não são necessariamente efetivadas, mas os participantes dos conselhos vêm buscando meios para efetivá-las.

A segurança pública no Brasil priorizou historicamente as esferas da união e estadual, de modo que os municípios ficam restritos a constituição de guardas municipais, tendo em vista a própria Constituição de 1988. Mas, essa área vem passando por um processo de mudanças que também considera o município como um ator importante na construção das políticas de segurança. Os prefeitos de alguns municípios estão sendo cobrados para a resolução de problemas com segurança local, afinal, o poder municipal está mais próximo da população, isso já é uma realidade significativa no Brasil.

O caso de Diadema traz muitas contribuições para compreender qual é o papel dos municípios na segurança pública. A experiência do processo de segurança pública local de Diadema é muito retratada nos estudos acadêmicos e tornou-se referência para algumas cidades no tratamento do crime. A escolha da pesquisa em Diadema, especificamente, ocorreu devido ao município ser divulgado em pesquisas como “a cidade modelo de segurança” com seu processo de participação social dentro da elaboração e implantação de políticas de segurança local.

Diadema vivenciou um período crítico de violência, com efeitos do medo e insegurança na vida cotidiana de seus moradores. Um conjunto de esforços foi mobilizado para mudar essa situação, que envolveu sociedade civil em suas diversas segmentações, poder público municipal, Conselhos Comunitários de Segurança, polícias militar e civil, bombeiros, escolas, associações de moradores de bairros, organizações, entidades, institutos de pesquisas e outros. Apesar dessa ampla ação de atores sociais, o poder público municipal é reconhecido

oficialmente como o protagonista desse enredo. Esse cenário se mostra com muitas tensões políticas, propagandas e ocultamento de atores através das perspectivas desconsideradas.

A presente pesquisa acadêmica realiza a análise da relação entre dois CONSEGs de Diadema, Regional Sul e Centro, e o poder público municipal no tratamento da segurança pública. Os materiais utilizados para o presente estudo são coletados junto às instituições públicas e privadas, entre as fontes desses documentos têm-se Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, CONSEGs, Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para prevenção do delito e tratamento do delinquente (Ilanud), Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), jornal ABCD Maior e outros.

O material coletado mostrou que a região do bairro Serraria foi de intensa preocupação após o mapeamento da criminalidade, sendo um local com altos índices de homicídios dolosos e, por isso, alvo de implementação de políticas pelo poder público municipal. A região central apresenta em suas preocupações altos números de roubos e furtos. No centro de Diadema algumas medidas foram tomadas, entre essas se destaca o centro de videomonitoramento com as câmeras de vigilância. Essa região esteve muito presente na elaboração dos planos municipais, principalmente por ter apresentado muitos roubos a assaltos num local de grande circulação de pessoas. Os dois locais apresentam dinâmicas diferentes, sendo que na elaboração e implementação das políticas locais a preocupação na região de Serraria era com os homicídios dolosos e no centro eram os roubos, furtos e assaltos. O bairro Serraria não se encontra na periferia geográfica da cidade, portanto, as duas áreas não estão com grandes separações físicas, mas visualmente são distintas. No Serraria há um centro comercial em ascensão, mas aparentemente com dificuldades com a segurança, também há muitos vendedores ambulantes nesse local. Foram realizadas entrevistas com membros do CONSEG Centro e do CONSEG Regional Sul, e com a coordenadora do Observatório Municipal de Segurança de Diadema.

A dissertação está estruturada em cinco capítulos. O primeiro capítulo aborda a definição e os papéis desempenhados pelo CONSEG, assim como trata da trajetória histórica, social e política como um processo para compreender a atualidade.

As políticas de segurança pública buscaram apresentar algumas mudanças desde a democratização, como exemplo, procurou-se adequar as instituições políticas do país a uma sociedade democrática e também reforçar a participação da sociedade civil. Desse modo, a

redemocratização não conseguiu causar modificações no funcionamento das instituições de segurança pública, suas estruturas permanecem funcionando como base.

A pesquisa de campo em Diadema possibilitou perceber como os conselhos são experimentados e direcionados pelos seus participantes. Existe o Regulamento dos Conselhos Comunitários que regula a finalidade e as funções dos conselhos, porém, os CONSEGs vêm produzindo ações que transpassam seu papel institucional. Os conselhos vêm produzindo leis e planos municipais que são aprovadas em Câmara Municipal, essas práticas não se restringem a função de “entidades auxiliares das Polícias Estaduais nas relações comunitárias”.

O segundo capítulo descreve a pesquisa de campo nos CONSEGs Centro e Regional Sul em Diadema. A partir das percepções da pesquisadora, dos relatos dos participantes, das falas de policiais e representantes do poder público municipal, foi elaborado um cenário do “modo de fazer” segurança pública. Esse capítulo procura reelaborar as cenas acompanhadas durante as reuniões e analisar o “*modus operandi*” do tratamento do crime. A partir do material produzido pela pesquisa empírica, documental, bibliográfica e entrevistas será fundamentado o capítulo 4, que detalha de qual participação social está sendo tratada.

O terceiro capítulo compreende o panorama social, histórico e político das políticas de segurança local de Diadema. Essa contextualização demonstra a precarização dos serviços públicos que ocorreram ao longo de muitos anos, se relacionando com outras questões urbanas como o crescimento rápido da cidade sem acompanhamento de planejamento urbano, moradias precárias, desemprego e outras.

Os esforços para reduzir os homicídios partiram de vários atores sociais, com reuniões públicas da sociedade civil, sistematização dos problemas de segurança e criação de plano pelos CONSEGs, reconhecimento e atuação na segurança dos órgãos municipais, parceria de institutos de pesquisas, melhorias urbanas realizadas com o apoio do governo federal e outras.

A análise da gestão da comunidade pelos CONSEGs está presente no quarto capítulo. Nikolas Rose (1996) realiza uma reflexão sobre as características da comunidade na atualidade, é o governo por meio da comunidade que se auto-governa, é o governo pela comunidade. Com seus laços que conecta os indivíduos, a comunidade pode ser um instrumento para regular, reformar ou mobilizar. De modo geral, as comunidades que

participam dos conselhos de Diadema apresentam visões heterogêneas, mas a idéia que sobressai é o controle das condutas fora da norma social através do viés policial.

A dissertação parte da idéia que a sociedade civil não é um dado universal, homogêneo e simétrico; ela é composta por diversos grupos sociais com distintos interesses políticos, condições econômicas e visões de mundo. Para Michel Foucault (2008a), a noção de sociedade civil tal como apresentada pela crítica neoliberal, responde à questão de como governar, pela via das regras do direito, sujeitos de interesse que exigem a “suspensão” do poder soberano. Foucault (2008a) demonstra que a arte de governar baseada no comportamento racional dos que são governados caracteriza a racionalidade liberal. A partir disso, na dissertação surgem indagações como: o que são esses “governados” dos conselhos? Como esses “governados”, que são da sociedade civil e portanto conjuntos de agrupamentos, podem exercer a arte de governar sobre outros “governados”?

O conceito de governamentalidade em Michel Foucault (2008b) é abordado para interpretar as relações de conduzir e induzir práticas, trata-se de trabalhar a gestão política dos homens para aumento da força do Estado. Essa razão do Estado é percebida sendo utilizada pela sociedade civil nos CONSEGs, o resultado é a gestão da comunidade marcada pelas características da governamentalidade.

O quinto capítulo aborda os desencontros e conflitos políticos entre CONSEGs e poder público municipal. A disputa de poder, os conflitos político-partidários, os desencontros na atuação do tratamento da criminalidade são temas que demonstram as divergências entre as instituições estudadas. Mas suas idéias e modos de resolução de problemas relacionados com o crime convergem, aqueles marcados pela governamentalidade centrada no tratamento do criminoso e não da criminalidade.

O mais expressivo ponto de conflito foi a elaboração pelos CONSEGs do Plano Integrado de Segurança Pública, ignorado pelo poder público municipal que desenvolveu dois planos de segurança. No entanto, os dois planos investem majoritariamente na abordagem policial como medida de tratamento dos diversos problemas sociais. Outro ponto de conflito entre CONSEG e poder público municipal está na criação da Lei de Fechamento de Bares em Diadema, com divergências sobre a autoria da lei.

Os Conselhos Comunitários de Segurança em Diadema representam a participação social na segurança pública, essa participação é marcada pelo discurso da comunidade e

cidadania. A cidadania é operacionalizada mais como uma moralidade que orienta o “conduzir condutas” do que uma categoria do campo político de negociação. Esse discurso da cidadania se apresenta como um dispositivo racional que oculta os processos de estigmatização, discriminação, marginalização.

O poder público municipal de Diadema foi aderindo o discurso da comunidade ao longo das décadas de 1990 e 2000, comunidade definida como o governo por meio da comunidade que se autogoverna (ROSE, 1996). A comunidade apresenta um caráter consultivo no momento das decisões, mas esse caráter não implica que as suas decisões serão efetivadas. Sendo assim, o discurso da comunidade é usado para dar respaldo à ação do poder público, na medida em que o poder público divulga o consentimento e apoio da comunidade para suas ações.

A presente dissertação considera que a comunidade e a cidadania são entendidas, pelos CONSEGs e o poder público municipal em Diadema, como procedimentos participativos que os sujeitos são investidos como corresponsáveis nas decisões. Entretanto, a pesquisadora observa que os conselhos e o poder público municipal experimentam essas categorias na operacionalização do controle das condutas desviantes do sujeito moral “normal” e do sujeito que tem pouca possibilidade de ser incorporado aos ideais e às estruturas da sociedade de consumo. Esse controle das condutas é direcionado para a “policialização das políticas públicas”, expressão utilizada por Pedro Bodê (2011).

CAPÍTULO 1 - CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA: DEFININDO PAPÉIS

Os CONSEGs na verdade foram usados, e ainda continuam sendo usados por alguns. As idéias que quando são boas todo mundo quer assinar, quando vai mal ninguém quer assumir. (Carlos, 38 anos, comerciante, reside no Conceição)

O Conselho Comunitário de Segurança (CONSEG)³ é uma instituição⁴ vinculada a Secretaria de Segurança Pública (SSP). As reuniões do CONSEG ocorrem por grupos de pessoas da mesma cidade ou bairro para discutir, planejar, acompanhar a solução de problemas de segurança local. De acordo com o Regulamento dos CONSEGs, os CONSEGs são entidades auxiliares da Polícia Estadual (Civil e Militar) nas relações comunitárias, através de associações de pessoas de um mesmo distrito policial ou município que se reúnem para identificar e resolver os problemas de segurança pública, estabelecendo prioridades para a polícia

Artigo 2º - Os CONSEGs, Conselhos Comunitários de Segurança, entidades auxiliares da Polícia Estadual nas relações comunitárias, são vinculados, por adesão, às diretrizes emanadas da Secretaria de Segurança Pública, por intermédio da Coordenadoria Estadual para Assuntos dos Conselhos Comunitários de Segurança. (Regulamento dos Conselhos Comunitários de Segurança)

Essa definição especifica qual é a função dos conselhos para as instituições do Estado, sendo “entidades auxiliares da Polícia Estadual nas relações comunitárias”, isto é, a criação dos conselhos tem por papel auxiliar a polícia. Isso pode significar uma forma de democratização da polícia através do controle da sociedade civil e auxiliar na construção de uma polícia mais próxima da comunidade, porém, o regulamento explicita que os conselhos se restringem ao trabalho policial. Em suma, os conselhos são feitos pelo Estado e para manter a racionalidade do Estado, isso não quer dizer que ele não traga resultados e

³ Os CONSEGs foram criados pelo decreto 23.455, de 10 de maio de 1985, complementado e modificado pelo decreto 25.366, de 11 de junho de 1986.

⁴ “As instituições não são fontes ou essências, e não possuem nem essência nem interioridade. Elas são práticas, mecanismos operatórios que não explicam o poder, pois que supõe os seus relacionamentos e contentam-se em ‘fixá-los’, segundo uma função reprodutora e não produtora”. (DELEUZE, 1987, p.105-106).

resoluções de alguns problemas de segurança pública, mas quer dizer que o imperativo do Estado verdade pratica a governamentalidade do governo através da comunidade, como será demonstrado nessa dissertação.

Como constituição de espaços públicos, além da presença do delegado titular e do comandante da área policial, que devem receber treinamento em Polícia Comunitária, a sociedade civil está presente nos cargos de membros natos, presidente, vice-presidente, primeiro e segundo secretário, diretor social de assuntos comunitários. Esses cargos da sociedade civil são ocupados através de eleições bienais. Entre os participantes dos conselhos estão os representantes dos poderes públicos, das entidades associativas, dos clubes de serviço, da imprensa, de instituições religiosas ou de ensino, organizações de indústria, comércio ou prestação de serviços, bem como outros líderes comunitários que residem, trabalham ou estudam na área de circunscrição do respectivo CONSEG⁵. As reuniões são mensais e realizadas em espaços públicos como escolas, centros culturais, Câmara Municipal, e outros.

O papel do CONSEG perpassa pelas práticas que ocorrem através dele, isto é, o significado de CONSEG é resultado de como ele atua e experimenta questões cotidianas relacionadas com a segurança. A pesquisa de campo em Diadema, com entrevistas e acompanhamento de reuniões, permite concluir que o CONSEG é utilizado para resolver questões cotidianas de segurança, mas é difícil enxergá-lo de uma forma restrita a um único papel. A dificuldade de perceber o CONSEG com um único papel está que o mesmo reúne grupos de diferentes segmentos sociais que buscam legitimar seus diversos interesses. Contudo, o CONSEG apresenta seu regulamento legal que define suas funções e o interesse geral de atuar na segurança pública, mas são seus participantes que darão sentido e direcionamento para os conselhos. Os conselhos pesquisados em Diadema demonstraram que os grupos sociais participantes buscam diversos interesses relacionados à segurança pública, como: policiais utilizam esse espaço para receber denúncias da sociedade civil e como meio para conseguirem aumento de efetivo e recursos econômicos através de pedido direto para a Secretaria de Segurança Pública, comerciantes solicitam policiamento em suas áreas comerciais, representantes de escolas pediam policiamento em frente às escolas por motivos de brigas, moradores denunciando violência policial, pedidos de melhorias no trânsito,

⁵ Fonte: Relatórios de atividades dos CONSEGS, 1999 a 2001, A Secretaria de Estado de Segurança Pública informa que atualmente existem 84 CONSEGS na Capital, 40 na Região Metropolitana e 660 no Interior e Litoral, totalizando 784 Conselhos espalhados por 522 municípios do Estado de São Paulo.

solicitação de proteção da polícia ambiental em parque ecológico, reclamações sobre pessoas em situação de rua.

Algumas vezes, os interesses são ambíguos, como foi o caso durante uma reunião do CONSEG em Diadema, em que ocorreu uma denúncia de abuso de policiais usando de maus-tratos em uma revista na rua, alguns participantes do conselho se mostraram a favor dessa prática, alegando que medidas “duras” fazem parte do trabalho policial; como também posições contrárias, pedindo investigação do caso. Nem sempre os interesses são ambíguos, como foi o caso da criação da Lei de fechamento de bares. Apesar de encontrar opiniões contrárias a essa lei, principalmente os donos de bares, os interesses dentro dos CONSEGs, de modo geral, convergiram para a criação dessa lei.

O fato dos conselhos terem sido criados, no Brasil, por força de instrumentos legais relacionados à distribuição de recursos públicos, e não por uma demanda de movimentos sociais, foi constatado por vários autores, como Kant de Lima (1997). Diante disso, pergunta-se, como a sociedade civil está experimentando e atuando nesses conselhos? A pesquisa de campo em Diadema, as atas dos CONSEGs, o regulamento dos conselhos, o levantamento bibliográfico e as entrevistas resultaram em argumento central sobre o papel dos conselhos: apesar das limitações normativas legais dos conselhos, os participantes experimentam os conselhos e produzem práticas direcionadas para seus interesses de grupos, os policiais se interessam em aumento de efetivo e orçamento, os comerciantes de proteção em seus comércios, moradores de proteção de suas casas. Mas a efetivação desses interesses de grupos envolve muitos fatores complexos, como questões políticas, econômicas, culturais, disputas de poder. Como diria o entrevistado Carlos “Os CONSEGs na verdade foram usados, e ainda continuam sendo usados por alguns”.

O entrevistado Carlos elucida como são resolvidas as questões que envolvem conflitos de opiniões. Em sua fala, Carlos cita que as agências bancárias participaram do CONSEG e solicitaram a construção de uma base comunitária em uma área comercial, pois estavam acontecendo assaltos, a chamada “saidinha de banco”. Essa base seria construída em uma rotatória com visão do entorno comercial, principalmente a rua das agências bancárias. A coordenadoria dos CONSEGs respondeu que não havia recursos e que a base comunitária fixa é perigosa por virar alvo de ataques. Mas, os donos das agências bancárias se reuniram e pagaram, a base comunitária foi construída, porém, a SSP alega que não possui efetivo

policial suficiente e não há como transferir policiais para essa base. A pesquisadora conheceu essa base, pois fica próxima ao local das reuniões do conselho, e a base permanece vazia

Eu tenho aqui por exemplo solicitações das agências bancárias por bases comunitárias e a gente sabe que a política do Estado é de não fazer, e eu concordo porque as bases comunitárias viraram alvo da bandidagem, isso na época dos ataques do PCC e a política do governo é negar que existe o PCC, finge que não existe. (Carlos, 38 anos, comerciante, reside no Conceição)

Os policiais vêm conseguindo captar recursos através dos conselhos. Isso ocorre devido ao fato que o pedido feito pelo CONSEG chega na SSP de modo mais rápido e direto. Quando o pedido é expedido pelo CONSEG, o mesmo passa pela Coordenadoria Estadual do CONSEG e depois para a SSP, já quando o policial faz o pedido pela corporação existe a questão da hierarquia e burocracia, com mais etapas e mais pessoas, no caso de cargos superiores, para analisar

CONSEGS melhor estruturados têm alcançado êxito na captação de recursos suficientes até mesmo para arcarem com custos de construção e reforma de imóveis, destinados ao uso policial, recuperação e manutenção de frota policial e dotação de recursos materiais (informática, telecomunicações etc) das unidades de Polícia da correspondente área de atuação⁶.

1.1 Políticas Públicas

O debate acadêmico é permeado por diferentes posicionamentos em relação às políticas de segurança pública. Há uma vertente que argumenta a inexistência de políticas, como no caso de Cláudio Beato (1998), e uma outra demonstra que não se pode afirmar que não houve políticas na sociedade brasileira, como Luís Flávio Saporì (2007)⁷. Mas, muitos desses autores concordam que a atuação governamental na segurança pública vem se

⁶ Fonte: Site do CONSEG <<http://www.conseg.sp.gov.br/historia.aspx>>. Acesso em: 22 ago. 2011.

⁷ Beato (1998) caracteriza a inexistência das políticas de segurança pública através do movimento pendular oscilando entre a reforma social e a dissuasão individual. Saporì (2007) considera que muitas das políticas estão voltadas para a manutenção do *status quo* e não para a implementação de mudanças.

mostrando limitada em sua eficácia e não possibilitando mudanças estruturais no quadro da segurança.

Beato (1998) aponta para as estratégias e mecanismos que as políticas públicas podem utilizar no tratamento do crime, deste modo, a articulação entre Estado e sociedade é uma forma de administração de conflitos

O que tem sido eficaz são programas e estratégias de segurança baseados numa articulação multi-institucional entre Estado e sociedade (Sherman,1997. Short,1997. Greenwood, 1996. Felson e Clarke, 1997). O crime é uma coisa muito séria para ser deixada apenas sob o encargo de policias, advogados ou juízes, pois envolve dimensões que exigem a combinação de várias instâncias sob o encargo do Estado e, sobretudo, a mobilização de forças importantes na sociedade. O Estado deve mobilizar organizações que atuam na área da saúde, educação, assistência social, planejamento urbano e, naturalmente, da segurança. (BEATO, 1998, p. 19).

Diante das implementações das políticas públicas pode-se destacar o sentido de equidade na segurança pública abordado por Cláudio Beato (1998), que se deve reconhecer o atendimento prioritário para a recuperação de áreas degradadas pela violência através das demandas sociais. Assim, o Estado estaria cumprindo o seu papel

Muitos poderiam argumentar que o que se propõe é, na verdade, quase um modelo do “bom governo”. Um Estado que conseguisse simultaneamente responder às demandas sociais nesses diversos setores estaria respondendo às atribuições que lhe cabem minimamente. Isto é verdade. A diferença está em que a alocação desses recursos se daria não em torno de prioridades governamentais (ou a educação, ou a saúde, ou a segurança) mas da identificação de locais e grupos no interior da sociedade que mereciam um tratamento prioritário. (BEATO, 1998, p. 19).

Essa percepção de políticas públicas é refletida de acordo com uma leitura que se aproxima da sociedade atual, esta é marcada por mudanças e processos que as políticas vêm apresentando dificuldades em acompanhar.

Cabe ressaltar ainda que, mesmo num contexto nacional de altos níveis de impunidade e ineficiência na gestão das políticas públicas de controle da criminalidade, o cenário

brasileiro da segurança passou por modificações desde meados dos anos 1980. Os juizados especiais criminais indicam uma inovação institucional que impactou a justiça criminal, a proliferação das guardas municipais e das parcerias entre universidades, institutos de pesquisas, e organizações não-governamentais no tratamento do crime, a criação de ouvidorias e corregedorias de polícia (SAPORI, 2007).

Uma das mudanças mais expressivas na sociedade brasileira no âmbito da segurança pública diz respeito à relação entre polícias e a sociedade civil. Segundo Saporì (2007), as polícias militares se destacam nessa relação com a sociedade civil, pois as evidências empíricas disponíveis permitem constatar que apesar da cultura militar, as polícias militares têm-se adequadamente de forma mais efetiva a configuração democrática na sociedade brasileira. Enquanto que as polícias civis mantêm intactas elites organizacionais que se mostram saudosas do período anterior à Constituição de 1988⁸. Talvez esses diferentes comportamentos das polícias se devam, também, ao contato mais direto e cotidiano que a polícia militar tem com a sociedade civil.

De acordo com Saporì (2007), a vagarosidade e a resistência às mudanças e reformas estruturais na área da segurança no Brasil é resultado de grupos de gestores de políticas públicas avessos aos riscos. Isto é, na ausência de consenso sobre o impacto das reformas, eles preferem o *status quo* à reforma estrutural.

Nesse sentido, a sociedade brasileira que se torna plural politicamente e complexa é governada mantendo privilégios de grupos elitizados e o domínio do Estado

Além disso, não se pode ignorar que a sociedade brasileira é permeada por um peculiar “sistema de produção de verdade” que concebe o espaço público como o *lòcus* não da regra geral e universal, do encontro de individualidades desiguais e onde todos têm direito a diferença, e sim do domínio do Estado, de acordo com suas regras, pautado pela autoridade que domina o conteúdo da regra e a competência para a sua interpretação e aplicação particularizada. É um padrão cultural que se adapta a um sistema social altamente hierarquizado, constituído em moldes piramidais e composto de partes desiguais e excludente [...] a igualdade perante a lei permanece apenas como mito conformador da justiça criminal, influenciando na atuação da polícia, da justiça, e do subsistema prisional. (SAPORI, 2007, p. 127).

⁸ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A atualidade exige mudanças de atitudes, como diria Luís Antônio Francisco de Souza (2003)

É preciso repensar as políticas públicas para as áreas urbanas, ampliar e consolidar a participação popular e recuperar a qualidade de vida dos cidadãos. É preciso reconhecer que a solução não é meramente institucional ou jurídica, mas é fundamentalmente política. (SOUZA, 2003, p. 15).

Essa forma de tratamento particular dos usos e o discurso de igualdade no acesso aos serviços públicos não ocorrem apenas na área de segurança, na saúde pública pode-se notar que há um constante deslocamento para os serviços privados para se resolver os problemas particulares assim como privilégios são concedidos ilegalmente de acordo com o poder aquisitivo. Mas a segurança apresenta algumas particularidades em relação a outras áreas, como o autoritarismo e alguns gestores com a ideia da justiça com as próprias mãos através do abuso de poder.

1.2 Trajetória do CONSEG: construindo a atualidade

A trajetória do CONSEG demonstra que não existe um enredo pronto, acabado e fechado, mas que os conselhos são construídos constantemente com rupturas e algumas continuidades. Para isso, o resgate histórico e político são elucidativos da trajetória dos conselhos, assim como da sua atual forma e atuação.

Ana Paula Galdeano Cruz (2009) realizou um estudo etnográfico sobre as narrativas dos atores envolvidos em Conselhos Comunitários de Segurança de São Paulo, em bairros socialmente distintos – Sapopemba, Zona Leste e Campo Belo, Zona Sul. No intuito de contribuir para uma discussão mais ampla dos obstáculos institucionais e simbólicos na construção de políticas, a autora acompanhou favelas que foram objetos de operações policiais e os encontros da Comissão Independente e Mista, formada em caráter extraordinário para investigar as mortes que se sucederam aos ataques da facção Primeiro Comando da Capital (PCC) em maio de 2006. Esse estudo apresenta em sua conclusão que os CONSEGs, apesar de tentarem valorizar formas de interação sociedade e Estado, não têm nenhuma relação com uma política pública sistêmica e intersetorial. Não obstante haja um discurso governamental que alie intervenções policiais com a proteção de grupos vulneráveis, faltam

propostas políticas que possam articular os diferentes atores em direção a uma visão pragmática sobre a elaboração de uma política pública de prevenção. Disputas de ordem institucionais e simbólicas dificultam a formulação de políticas.

Galdeano (2009) aborda a criação dos CONSEGs, com isso a autora demonstra os vários interesses e atores envolvidos na história política dos conselhos. Os conselhos foram criados dentro de um momento histórico de fim da ditadura e com a concepção baseada no Estado de Direito

Em um registro sonoro de 1998, durante um Encontro Estadual dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública (Consegs), é possível ouvir o ex-governador Franco Montoro discursar para os presidentes dos 800 conselhos em atividade naquele momento e expor os ideais que inspiraram sua concepção em 1985. Nesse encontro, durante a gestão do governador Mário Covas, Montoro faz menção a Don Hélder Câmara e estimula os presidentes dos Consegs a —substituir a indiferença pela participação, a exercer a —solidariedade e o —respeito aos direitos da pessoa humana. (GALDEANO, 2009, p. 29).

De modo geral, Galdeano (2009) argumenta que se pode compreender a experiência do CONSEG em três etapas

Desde os princípios que inspiraram a criação de conselhos representativos até a sua implementação de fato, pode-se compreender sua formulação em três etapas. Nascem, primeiro, no bojo das reformas democratizantes que visaram ampliar a participação da sociedade civil na condução dos assuntos públicos. Depois, materializam-se na formação de um Grupo de Trabalho ligado diretamente ao governador. E são efetivamente implementados em bairros da cidade e em municípios do Estado de São Paulo. Ao longo de mais de 20 anos de existência, os Consegs passaram por mudanças na composição de seus representantes e sofreram influência das políticas, das polícias e da sociedade. (GALDEANO, 2009, p. 29).

Os CONSEGs foram criados pelo governador Franco Montoro em 1985 e apresentando-se como fundador das relações da polícia com a comunidade⁹. Caldeira (2000) retrata a trajetória política de Montoro em relação à segurança pública, o primeiro governador do Estado de São Paulo, 1983 e 1987, e eleito após o regime militar, que tomou posse com um programa chamado Proposta Montoro que previa a reforma da polícia e o Estado de Direito.

⁹ Fonte: Regulamento dos Conselhos Comunitários de Segurança, Secretaria de Segurança de São Paulo.

A construção dos CONSEGs remete a uma institucionalização do espaço público para a discussão da segurança, a criação da lei causou uma obrigatoriedade de existência dos conselhos nos municípios. Nesse contexto, a criação dos conselhos representou uma forma de resistência à violência policial por parte do governo Montoro.

Conforme Caldeira (2000), a administração de Montoro, que enfatizava um Estado de Direito diante da tradição de transgressões e arbitrariedades das forças policiais, simbolizava as expectativas de mudanças e democratização no começo de 1980. Algumas medidas implantadas em seu governo resultaram de reivindicações e pressões sociais no contexto de descentralização do Estado, como a criação da primeira Delegacia de Defesa da Mulher em 1985, outras surgiram com iniciativa pela formulação legal para a integração da polícia com a sociedade civil, como a implantação da Polícia Comunitária, CONSEG e o Conselho Estadual de Entorpecentes (CONEN). Os abusos de poder da polícia receberam atenção com o anseio de reforma estrutural da polícia e a tentativa do controle da violência policial, até mesmo foi realizado o começo de controle de grupos mais violentos da polícia (como a Rota, Ronda Ostensivas Tobias de Aguiar), mas os governos posteriores os trouxeram de volta, inclusive houve um número mais alto de policiais punidos durante o seu governo.

A idéia da formação de conselhos ou comissões representativas marcou o mandato de Montoro e reverberou em ações concretas em questões que já vinham sendo debatidas pela sociedade civil: gênero, raça, idade, necessidades físicas especiais e violência. A criação da Secretaria de Participação e Descentralização foi o símbolo da preocupação de Montoro em contribuir para a institucionalização de conselhos representativos. Sob a coordenação de José Gregori, a Secretaria da Participação estreitou canais de comunicação entre a sociedade e o Estado e contribuiu para a criação do Conselho das Mulheres, Conselho do Negro, dos Deficientes Físicos, dos Idosos e da Segurança.

O projeto de construção da “Nova Polícia” era um passo importante na formação de conselhos representativos. A idéia central era que o conjunto de ações pudesse desmobilizar os vícios da polícia política em direção ao comprometimento em torno dos direitos humanos, o que tornaria mais fácil a aproximação com a sociedade civil. Sob o comando de José Carlos Dias na condução do plano de governo nas áreas da segurança pública e justiça, o governo Montoro idealizou uma polícia mais motivada (com um novo plano de carreiras) e uma gestão orientada para o fim da corrupção e da tortura (propunha-se, por exemplo, a extinção do DOPS e a reestruturação da ROTA, o que efetivamente ocorreu). (GALDEANO, 2009, p. 30-31).

Caldeira (2000) aborda as resistências políticas, policiais e da população que esse governo enfrentou no controle a violência policial e a adoção do Estado de Direito, incluindo protestos, greves de policiais e apoio popular a medidas de “polícia dura”, em que “O que eles puderam fazer estava limitado tanto pela oposição popular como pela resistência da polícia.” (CALDEIRA, 2000, p. 168).

Góes (1998) retrata que além das resistências policiais e de segmentos da população em relação às medidas do Estado de Direito, o governo Montoro enfrentou oposições na imprensa e conflitos entre figuras centrais da sua equipe na primeira etapa da administração, que demonstrava a heterogeneidade do grupo. Através de pesquisa em jornais do período do governo Montoro, a autora expõe como a imprensa noticiou a Proposta Montoro. A Folha de São Paulo não formulou propostas próprias sobre a questão e garantiu espaço para manifestações polêmicas, enquanto o Estado de São Paulo evidenciava a sua oposição ferrenha.

Efeitos inesperados, entretanto, surgiram tanto da parte das polícias quanto da parte da sociedade civil. As tentativas de mudança logo soaram como impopulares e não tardaram oposições dentro das corporações e entre a população. Nas palavras de Caldeira (2000: 164): “(...) ficou claro que a tarefa de reformar a polícia era muito mais difícil do que se havia pensado e que a defesa de princípios humanitários e democráticos não era suficiente para efetivar reformas”. As mudanças na configuração da política de segurança não saíram como o esperado. Os motivos estão nos fatores internos e externos às polícias.

Em 1983, no primeiro ano do governo Montoro, Manoel Pedro Pimentel, ex-secretário de justiça de São Paulo, assume o posto de secretário de segurança pública. Ele altera os quadros das chefias o que permite que a Polícia Civil fique nas mãos de delegados acima de qualquer suspeita do ponto de vista da corrupção e da tortura. Os novos chefes de Polícia - Maurício Henrique Guimarães Pereira, Roberto Maurício Genofre e Guilherme Santana - sofrem resistências internas na própria corporação, o que repercute na paralisação do *modus operandi* da Polícia Civil, em um contexto de crise econômica. (GALDEANO, 2009, p. 31).

Ainda no ano de 1983, a “crise da dívida” é sentida nas empresas estatais, que passam a ser controladas no período de recessão, o que notadamente atingiu seus trabalhadores¹⁰.

¹⁰ Segundo Galdeano (2009), a “crise da dívida” se instaura em 1983, não apenas em razão do padrão dependente da política econômica em relação ao plano internacional que perdurou durante toda a Ditadura Militar, mas também face ao aumento de juros internacional e a tentativa de evitar a recessão. O governo Figueiredo evitou onerar os grandes proprietários privados e as empresas estatais. Como resultado da política de combate ao déficit público, inaugurada desde Outubro de 1980 por Antônio Delfim Neto, o regime militar

Com corte de gastos de pessoal, redução dos salários reais e restrição dos direitos trabalhistas conquistados, uma greve geral se alastra em todo o país. As greves são acompanhadas por forte repressão policial, prisão de sindicalistas e demissão de funcionários. Mais do que isso, os saldos da recessão econômica foram além das greves organizadas pelos sindicalistas, sendo acompanhados por uma onda de saques que envolveu desempregados e trabalhadores informais (GALDEANO, 2009).

Em 4 de abril de 1983, ocorrem saques em Santo Amaro e Pimentel aciona as tropas da Polícia Militar (PM) para conter a população. A ação da Secretaria de Segurança Pública (SSP) para conter as massas repercute de modo diferenciado na sociedade. Para alguns grupos, a repressão da PM é convertida no questionamento do direito à participação política no contexto de redemocratização. Para outros, os saques são sentidos como uma verdadeira “convulsão social” e “(...) desencadeou-se a expectativa de que o aprofundamento da recessão (...) pudesse ocasionar novos incidentes nas grandes cidades, só passíveis de repressão violenta” (Ibid.: 88). A Polícia Militar, contrariando as ordens do secretário, “cruzou os braços” e não conseguiu – ou não quis - controlar as manifestações¹¹. Ficou evidente que não apenas os delegados, escrivões e investigadores estavam descontentes com as mudanças propostas por Montoro, como também os policiais militares.

As resistências dos policiais civis ficam mais evidentes quando Pimentel pede demissão do cargo e é sucedido temporariamente por Genofre, um dos chefes da Polícia Civil conhecidos como “hiper-puros”, o que reforça o clima de oposição de seus subordinados. O afastamento do secretário de segurança também coincide com a candidatura de Jânio Quadro às eleições municipais. Os distritos policiais se transformam em “frentes pró-Jânio” (Storino, op. cit.: 88). As insatisfações de ambas as polícias se tornam um problema operacional e político. (GALDEANO, 2009, p. 32-33).

Em 1983, o advogado criminalista Miguel Reale Junior é nomeado secretário de segurança. Ele recebe como legado a paralisação das corporações, bem como a necessidade de instaurar a pacificação social. Comprometido com os direitos humanos (CALDEIRA, 2000), mas também com a tarefa de dirigir o trabalho policial, Reale traz um velho delegado conhecedor de estrutura policial para “ativar” a corporação. Isso não significa que o governo Montoro tenha retroagido em seu intento de transformar as polícias em corporações pautadas nos direitos humanos. A troca nas chefias não denotou a convivência do Estado com métodos de tortura e corrupção. O que o governo percebeu naquele momento foi que quaisquer

evitou colocar em risco a dependência crescente do Estado em relação ao capital financeiro e os militares concentraram-se no corte de subsídios e dos salários reais do pessoal do Estado.

¹¹ As relações entre as esferas externas e internas do trabalho policial podem ser observadas quando Mingardi (1992) argumenta que isso pode ter acontecido porque os policiais estavam com medo de agir “com rigor” no contexto de uma política de segurança orientada para o respeito aos direitos humanos ou, ainda, por conta de uma ação deliberada que visava à intervenção das Forças Armadas em São Paulo.

mudanças deveriam ser feitas de forma lenta e gradual. Nas palavras de José Gregori, a lição do período Pimentel foi “que, talvez, pelos métodos apenas de apelo à virtude e de sanções radicais contra os impuros, o organismo (policial) deixa de funcionar¹²” (GALDEANO, 2009).

Galdeano (2009) demonstra que houve esforços para causar mudanças na polícia em direção ao Estado de Direito, e esses esforços vinham do cargo de gestão governamental da segurança pública. Esse conflito entre governo do Estado e chefes de polícia demonstra que o projeto do Estado de Direito não encontrou muitos adeptos

Reale orienta os chefes de polícia a agir diante das greves e protestos na perspectiva da organização das massas e não na sua repressão (Caldeira, 2000: 165). Mas a mudança no quadro das polícias afasta o grupo dos “hiper-puros” que teve como meta por fim à violência e à corrupção nas delegacias. Este, por sua vez, não consegue criar lideranças comprometidas com o projeto de reestruturação em direção à “Nova Polícia”. Tudo indica que o intento de fazer a polícia funcionar comprometeu o projeto de “mudança de mentalidades”, tarefa que Reale tomou para si. Muitos policiais compreenderam afastamento dos chefes da Polícia Civil como um afrouxamento das ações baseadas nos direitos humanos. (GALDEANO, 2009, p. 33-34).

Em relação a essa “mudança de mentalidade”, a entrevista de Reale concedida à Caldeira (2000) demonstra as resistências da incorporação dos direitos humanos nas polícias e como a realidade é composta de dimensões desordenadas que não segue uma direção retilínea, o controle do processo e seus resultados se apresenta ilegível

Como passar [valores] para esses policiais que vinham de um longo hábito autoritário?... Tudo isso era muito difícil, uma mudança completa de mentalidade, uma alteração de valores muito grande. Só aos poucos isso é feito. Agora, como isso é feito aos poucos, qualquer palavra contrária desmorona o trabalho. (...). Uma palavra de um superior dizendo ‘seja violento’, isso vai de cima para baixo numa rapidez incrível. O coronel falou, o praça no dia seguinte está sabendo. Se o coronel fala alguma coisa de contenção, de prudência, de bom senso, de equilíbrio, até chegar no praça demora. Agora, uma palavra de autorização de prática violenta corre como rastilho. Então é um processo muito lento. (CALDEIRA, 2000, p. 167-168).

O quadro de substituição nas chefias e as resistências das polícias tiveram influência no intento de aliar segurança pública e direitos humanos, o que também afetou o

¹² Galdeano (2009) entrevistou o ex-secretário de Participação e Descentralização do governo Montoro, José Gregori, e dois policiais que trabalhavam na Coordenadoria dos CONSEGs em 2004, durante a gestão Alckmin. Além deles, ela também entrou em contato com pessoas que estiveram próximas do debate sobre os CONSEGs na gestão de Covas, que, no entanto, não responderam ao convite.

funcionamento dos CONSEGs. Não apenas o plano da “Nova Polícia” saiu do *script* inicial, como o modelo de organização e funcionamento dos conselhos (GALDEANO, 2009).

O ano da criação do primeiro decreto dos CONSEGs, em 1985, coincide com a gestão de Michel Temer como secretário de segurança (1984 a 1986). Antes disso, a idéia da criação dos Conselhos já vinha sendo discutida por uma espécie de superassessoria do governador, constituída por um Grupo de Trabalho formado por advogados, uma socióloga, um delegado de polícia e um oficial da PM ligado à Coordenadoria de Análise e Planejamento (CAP); esta última já havia feito o esboço do primeiro Decreto Estadual que deu início aos CONSEGs (Doc SSP, 2004)¹³. Em seguida, o Grupo passou a questionar a baixa pluralidade da representação e o pequeno enraizamento das discussões sobre segurança na sociedade de forma organizada. Até então, os princípios de participação e policiamento comunitário que norteavam a concepção dos CONSEGs ficaram a cargo de um grupo de pessoas ligadas aos direitos humanos (GALDEANO, 2009).

Em 1986, já sob gestão do secretário de segurança pública Eduardo Muylaert (1986-1987), é instituída a função do coordenador dos CONSEGs com o objetivo de orientar a implementação dos conselhos e acompanhar os trabalhos em cada bairro, através de atas que são redigidas a cada encontro e encaminhadas para a SSP¹⁴

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

Com autonomia para organizar os Consegs, os delegados reúnem os setores da sociedade com os quais já tinham relação, não raro membros de Associações Comerciais e Clubes de Serviço (Rotary Clube, Lions Clube etc). Os delegados também passam a presidir os encontros nas delegacias de polícia, o que intimida parte considerável da população. A datação dos fatos históricos leva a crer que essa configuração favoreceu a participação de pessoas (cidadãos comuns e policiais) que associavam os direitos humanos a “privilégios de bandidos” (Caldeira, 1991).

A autonomia dos policiais em relação à condução dos encontros permaneceu em alguns conselhos por longo período. Um estudo do NEV/USP realizado durante o governo Mário Covas identificou que o delegado de polícia e o capitão da PM comportavam-se de “maneira geralmente arbitrária, ficando a seu encargo os temas a serem discutidos, a data e local das

¹³ Decreto Estadual 23.455, de 1º de maio de 1985, regulamentado pela resolução SSP-37.

¹⁴ Decreto 25.366, de 11 de junho de 1986.

reuniões, quem deve ser convidado ou não e o tempo que é dado para cada um expor seu problema” (Cardia et al., 1998: 42). (GALDEANO, 2009, p. 35).

Nos mandatos de Quércia (1987-1991) e Luiz Antônio Fleury Filho (1991-1995) há uma inflexão da política de segurança pautada nos direitos humanos, que é convertida em “política dura”. Fleury, ligado a uma ala do Ministério Público que questionava os direitos humanos, defendia a tese de que o adolescente é capaz de identificar o caráter criminoso de ações cometidas e chegou declarar ser a favor da pena de morte em diversas ocasiões. Neste período, há uma série de denúncias envolvendo execução de jovens por parte de policiais, sobretudo da ROTA, que é ativada pelo governo (GALDEANO, 2009).

Esse período é marcado por um discurso ambíguo, que pode ser observado até os dias atuais, por exemplo, tornou-se comum os policiais fazerem revistas tocando em pessoas arbitrárias e automóveis sem nenhum tipo de investigação, mas o policial na democracia brasileira alega que “pede licença” e “desculpa” depois da revista, com a justificativa de que essa postura é necessária ao tipo de trabalho

Com as eleições para presidente, as principais lideranças dos direitos humanos no governo estadual “migram” para a área federal. É também a partir desse período que o modelo cultural de polícia e policiamento centrado na “mudança de mentalidades” começa a ficar confuso. Os governos passam a emitir uma dupla mensagem: para a população – da qual os policiais também fazem parte – disseminam o discurso da **firmeza** e **dureza** no combate ao crime; para os policiais enviam a mensagem de que devem agir nos marcos da lei, o que gera incertezas para o policial de ponta que parece entender a mensagem como “pode bater, mas excessos serão punidos” (Storino, 2008: 143). Esse discurso ambíguo compromete o trabalho de “mudança de mentalidades”. Os agentes da segurança passam a incorporar as mensagens dirigidas à população através de posturas arbitrárias que se voltam para a população mais pobre e se frustram quando métodos de controle interno e externo são aplicados. (GALDEANO, 2009, p. 36).

No último ano da gestão Quércia que questões como o controle interno dos policiais e o policiamento comunitário começam a ser discutidas mais intensamente sem, contudo, resultar em mudanças substanciais. Antonio Claudio Mariz de Oliveira (1990–1991), advogado e ex-secretário da OAB paulista, foi o segundo e último secretário de segurança de Quércia (GALDEANO, 2009). Ele se mostra preocupado com os excessos cometidos por policiais e declara a necessidade de incorporar programas de acompanhamento psicológico para a Polícia Militar e Polícia Civil

Eu acho que em 1970, exatamente a partir de 1970, nós começamos a ter junto à Polícia Militar um trabalho ideológico o mais nocivo possível. Passou-se achar que Polícia Militar não era para fazer polícia. Polícia Militar era para guerrear, por fim à guerrilha, ser o braço longo do exército. Polícia Militar é polícia, é preciso que elas voltem às suas origens. (...) E hoje, o alto comando quer mudar isso, mas essas coisas ficam absolutamente arraigadas. Os homens passam, mas essas idéias ficam, e ficam sendo assimiladas de forma muito rápida. Eu acho que há ainda alguns homens na Polícia Militar, em escalões que eu não sei exatamente quais, que ainda pregam aquela ideologia de 1970. É preciso que todo o esforço venha a ser feito para que a Polícia Militar ou o policial militar volte a se tornar o homem amigo da comunidade. Tanto que nessa reciclagem há lá uma série de preleções sobre polícia e comunidade, para que ele volte a atuar como protetor e polícia, e não existir especificamente para guerrear [contra] segmentos da sociedade. O combate à criminalidade envolve também - e em grau muito elevado - este apoio. Este grau de confiabilidade que o policial pode angariar por parte da sociedade civil. Isso ele só o fará, entendo eu, voltando a ser policial¹⁵. (GALDEANO, 2009, p. 37-38)

O governo de Fleury ficou marcado pela maneira como ele conduziu as polícias, as prisões e a FEBEM, o que aprofundou a relação tensa com os organismos de direitos humanos. Seu primeiro secretário de segurança, o promotor Pedro Franco de Campos, chama para si a Secretaria de Assuntos Penitenciários (SAP) e acumula responsabilidades para além das polícias. O secretário chega a receber representantes da Comissão Teotônio Vilela e da Comissão de Justiça e Paz para discutir a mudança, momento em que foi apresentado um abaixo-assinado e foram feitos pedidos para barrar a extinção da SAP. Uma das possíveis consequências da centralização da SAP foi à ausência de mediadores capazes de parlamentar sobre a autorização da entrada das tropas policiais no Complexo do Carandiru e impedir o assassinato de 111 presos, mortos oficialmente durante o “Massacre do Carandiru”, ocorrido em 2 de outubro de 1992. A morte dos presos instaurou um clima de tensão no Estado. Enfraquecido, Pedro Campos é exonerado do cargo de secretário de segurança (GALDEANO, 2009).

Além das manifestações de ativistas preocupados com os presos, Fleury também enfrenta críticas por conta da mais grave rebelião ocorrida em São Paulo em 1992, na FEBEM do Tatuapé, pouco depois do Massacre do Carandiru. A Secretaria de Segurança, representada por Michel Temer, intimidada quanto às consequências da invasão, dá ordens para que o Batalhão de Choque não entre armado no Complexo Tatuapé. Os policiais, por sua vez, afirmavam que só entrariam armados. Ao mesmo tempo, o Corpo de Bombeiros “cruzou os

¹⁵ Antônio Claudio Mariz de Oliveira, secretário de segurança no governo Quéricia. Entrevista concedida ao Programa Roda Viva, da TV Cultura 11/06/1990.

braços” para apagar o incêndio que atingiu boa parte das unidades. Havia uma tensão generalizada entre diversas instituições, entre elas: Secretaria de Segurança *versus* entidades de defesa, Secretaria *versus* Polícia Militar e Polícia Militar *versus* entidades de defesa. Não apenas as resistências dos policiais se instauraram com maior gravidade do que nos governos anteriores, como a tensão entre a Secretaria de Segurança Pública e as entidades locais de direitos humanos se agravaram na gestão Fleury (GALDEANO, 2009).

Os CONSEGs - vistos pelos ativistas do período como espaços contrários aos direitos por conta da mobilização da sociedade por parte dos delegados – foram ainda mais vinculados ao “braço duro” do Estado. Galdeano (2009) descreve o processo que resultou na atual forma institucional do CONSEG

Em 1995, o policial reformado José Vicente da Silva é nomeado o coordenador da Coordenadoria Estadual. Foi em sua gestão que um novo Grupo de Trabalho foi formado, desta vez com a participação do Núcleo de Estudos da Violência da USP (NEV) como um dos interlocutores. As reuniões contaram com três membros da Polícia Civil, três membros da Polícia Militar, dois líderes comunitários, a secretária da Coordenadoria de Análise e Planejamento (CAP) e um membro do NEV que participou de metade das reuniões (Cardia, et al., 2008: 89). O objetivo do Grupo era promover alterações no regulamento dos Conseg. As atividades do Grupo de Trabalho foram importantes para o regulamento final que atualmente rege os conselhos, e que tornou o regulamento sumário de 1985 bem mais detalhado. (GALDEANO, 2009, p. 40-41).

As reuniões são realizadas em locais públicos e de caráter “aberto” com algumas restrições¹⁶

Estabeleceu-se uma terminologia institucional que dá nome aos seus participantes, classificados como **membros natos** e **membros efetivos**. Os delegados de polícia e os capitães da Polícia Militar responsáveis pela área circunscrita pelos Conseg são denominados membros natos. Eles têm a incumbência de “articular a comunidade e os órgãos públicos para a correção de fatores que afetam a segurança pública” (Doc. SSP, 2004: 53). Os membros efetivos são todos aqueles que não são membros natos, podendo-se tratar de participantes assíduos ou visitantes.

Para ser membro efetivo é preciso não possuir antecedentes criminais, residir ou trabalhar na área circunscrita pelo Conseg ou área vizinha que não possua a instituição e ter idade mínima de 18 anos. A Coordenadoria recomenda como “públicos básicos” uma lista extensa de representantes, entre as quais prefeitos, administradores públicos regionais, vereadores, juízes, representantes da Justiça e Ministério Público, Conselho Tutelar, jornalistas, líderes religiosos, professores, empresários e comerciantes, representantes de

¹⁶ Posteriormente serão abordadas as dificuldades encontradas em pesquisa de campo para se chegar a essas reuniões.

estabelecimentos de saúde, da FEBEM, órgãos da defesa dos direitos humanos, institutos de pesquisa, administração prisional, associação de amigos de bairros, de assistência a vítimas de atos violentos, idoso, mulher, migrante, moradores de rua etc, entre tantos outros. A lista inclui 102 tipos de representantes e a Coordenadoria declara que “admite constante atualização” (Doc. SSP, 2004: 71-73). O Conseg é definido “como instituição de difusão e defesa dos conceitos dos direitos humanos na sociedade” (Doc. SSP, 2004).

A diretoria do Conseg é composta por todos os membros natos, obrigatoriamente, e por membros eleitos por votação, que elegem o presidente e o vice-presidente. Os demais membros da diretoria - dois secretários, o Diretor Social e o de Assuntos Comunitários e mais três membros da Comissão de Ética e Disciplina - são indicados pelo presidente. As eleições passaram a ocorrer bienalmente, com possibilidade de reeleição e o voto se tornou individual e secreto no caso de haver duas chapas. (GALDEANO, 2009, p. 41-42).

Em relação às competências, o presidente dirige as reuniões, fixa um calendário anual de encontros (com data, hora e local), apresenta as reivindicações da comunidade às autoridades, representa o CONSEG em reuniões oficiais e com a comunidade, entre outras atribuições. O 1º Secretário lavra atas, colhe assinaturas dos participantes e as encaminha à Coordenadoria dos Assuntos do CONSEG (GALDEANO, 2009).

Anteriormente as mudanças do regulamento, as reuniões ocorriam nas delegacias de polícia, o local “selecionava” os participantes

Para resolver o problema das reuniões que aconteciam nas delegacias de polícia, o regulamento recomenda que os encontros sejam realizados em locais de fácil acesso, preferencialmente em imóveis de uso comunitário e que não sediarem órgão policial. O Conseg não tem local fixo para a realização das reuniões. Elas acontecem mensalmente de forma itinerante. (GALDEANO, 2009, p. 42).

As mudanças no regulamento dos conselhos ampliaram o poder de participação da sociedade civil. Por outro lado, o NEV concluiu que o controle das polícias civil e militar sobre o regulamento dos conselhos, limitou a atuação da sociedade civil

A contribuição do Núcleo de Estudos da Violência foi no sentido de conceder maior poder à comunidade, sobretudo atribuir ao presidente responsabilidades sobre o planejamento de segurança na região e garantir o controle externo por parte da sociedade. Mas nem tudo saiu como desejado. No balanço sobre o que se passou durante um ano de discussão, a equipe do NEV registrou que “houve uma confluência perversa” na elaboração do regulamento, em que os policiais civis resistiram à ampliação dos poderes dos presidentes, enquanto os policiais militares imprimiram um código de disciplina severo. Os Consegs não se tornaram espaços de controle externo

no que se refere aos abusos policiais, ainda que favoreçam instrumentos de cobrança por parte da sociedade civil. (GALDEANO, 2009, p. 42).

Nesse cenário ocorrem outras mudanças importantes no controle interno e externo das polícias

Covas nomeou o sociólogo Benedito Mariano, ligado ao Partido dos Trabalhadores (PT), para dirigir a então criada Ouvidoria de Polícia. Também criou o PROAR (Programa de Reciclagem de Policiais Envolvidos em Ocorrências de Risco) com o objetivo de fornecer assistência psicológica para policiais envolvidos em conflitos que resultavam em desfechos fatais (mortes). (GALDEANO, 2009, p. 43).

Galdeano (2009) defende que essa trajetória citada contribuiu para que os CONSEGs vinculem, muitas vezes, a idéia de segurança pública como apenas assunto de polícia

Além disso, os conselhos configuram, ao menos nos casos estudados, instrumentos tímidos, ainda que importantes, para o planejamento e execução de ações que contribuam para minorar as causas da violência, conforme entendidas pela população e os policiais: segurança não é apenas assunto de polícia, mas está relacionada ao conjunto dos direitos humanos tais como educação, saúde, habitação, renda, políticas para grupos específicos etc. Talvez, uma das dificuldades mais notáveis dos Conselhos Comunitários fosse o fato de que por muito tempo eles estiveram atrelados à idéia de segurança pública orientada, sobretudo, às ações policiais, o que dificultava a resolução dos problemas sociais que os moradores julgavam importantes para a prevenção da violência. (GALDEANO, 2009, p. 43).

A partir do final da década de 1990, alguns municípios vêm atuando na segurança pública, seja com a criação de Guardas Municipais, secretarias, coordenadorias, projetos. Isso também atingiu os CONSEGs, que apesar de serem órgãos do governo do Estado, a maioria das demandas dos conselhos são de cunho local e de competência municipal. Nesse contexto, as Guardas Municipais e os representantes do poder público municipal foram aderidos às reuniões dos conselhos¹⁷

A mais recente mudança no regulamento dos Consegs não incorporou nenhum decreto que estabelecia interdependência entre os níveis municipal de governo, limitando-se a descrever objetivos tópicos amplos como “articular a comunidade visando à solução de problemas ambientais e sociais que tragam implicações policiais”. Em parte, essa limitação estava relacionada com o fato de que o governo do Estado não pode ter ingerência no município, um ente federado, descentralizado e com prerrogativa de formular suas próprias leis. Alterações nessa direção só ocorreram em 2002,

¹⁷ SÃO PAULO, Projeto de Lei nº 214/01.

por meio de uma lei municipal apresentada por vereador do PSDB e assinada pela então prefeita Marta Suplicy, do PT, que instituiu a participação obrigatória da Guarda Civil Metropolitana (GCM) e dos representantes das subprefeituras nas reuniões dos Conseg. Essa lei reforçou a participação da GCM e dos representantes da administração municipal nos conselhos, que passaram a ser representantes obrigatórios nos encontros. (GALDEANO, 2009, p. 44).

Na segunda gestão Alckmin (2003-2006), procedimentos de tecnologia da informação foram implementados no *site* dos CONSEGs, no portal da Secretaria de Segurança Pública. Atualmente, é possível que o morador selecione a região interessada para obter informações sobre a data e local dos encontros - ainda que nem todos os conselhos divulguem a informação, como é o caso de Diadema -, notícias sobre os encontros promovidos pela Coordenadoria, recomendações de segurança, relatórios de atividade e boas práticas de alguns conselhos. O governo Alckmin também foi marcado pela mensagem ambígua em relação ao combate “firme” ao crime e o respeito aos direitos humanos. Em sua gestão aumentou a taxa de letalidade da polícia e dos civis e a proporção de revistas policiais (GALDEANO, 2009).

Ao reconstruir a trajetória histórica-política do CONSEG, Galdeano (2009) demonstra que as diferentes concepções em torno da segurança pública produzem formas de governar o crime e os criminosos que não se limitam as leis jurídicas, mas que lidam com visões conflitantes de mundo.

CAPÍTULO 2 – CONSEG REGIONAL SUL E CENTRO

Em Diadema há três CONSEGs – Vila São José, Centro e Regional Sul – em busca de realizar uma pesquisa mais detalhada com o tempo estipulado, foram escolhidos dois conselhos. Os CONSEGs Centro e Regional Sul de Diadema foram criados na década de 90. O CONSEG Centro foi criado em 1991 e o Regional Sul em 1998, ambos participaram do processo de construção de políticas de segurança local. Apesar de os três conselhos participarem desse processo, o CONSEG Centro foi o mais ativo e chegou a transformar suas demandas em práticas efetivas, o que será mostrado posteriormente.

No começo de funcionamento do CONSEG Regional Sul era denominado de Serraria, mas foi aumentada a sua área para outras regiões, correspondendo: Serraria, Eldorado e Inamá. Abrange a 3ª Companhia do 24º Batalhão de Polícia Militar e a 4ª Delegacia de Polícia.

O CONSEG Centro abrange a área da 1ª Companhia do 24º Batalhão de Polícia Militar; da 1ª e 3ª Delegacia de Polícia / Seccional de Diadema – correspondendo: Centro, Canhema, Campanário, Conceição, Paineiras e Taboão.

O número de participantes nos conselhos é oscilante, como será descrito, mas muitas denúncias sobre crimes que pode resultar em risco de vida são realizadas foram das reuniões do CONSEG, pois a população local tem o conhecimento de quem seja o presidente ou outro membro efetivo. A interpretação de Nikolas Rose (1996) sobre a comunidade é utilizada para definir o perfil dos participantes dos CONSEGs, para o autor a comunidade passa a ser as comunidades que são construídas de forma localizada, heterogênea, superpostas e múltiplas. Esse sentido de comunidade retrata as características dos participantes dos CONSEGs de Diadema, estes são atores sociais de diversos segmentos que se reúnem para atuar na segurança pública. Mas é importante mencionar que apesar da heterogeneidade dos participantes, isto é, com diferentes visões sobre o assunto, foi possível observar na pesquisa de campo que a maior parcela dos participantes não são de áreas socialmente vulneráveis, a população dessas áreas quando entra em contato com o CONSEG, normalmente, realizam suas denúncias diretamente com os presidentes dos conselhos sem a presença em reuniões. Isso não quer dizer que essa população nunca compareça a reuniões.

O mapa seguinte remete a divisão por territórios do Orçamento Participativo de Diadema em 13 regiões orçamentárias. Esse mapa é utilizado para localizar a área de atuação

dos CONSEGs Centro e Regional Sul, o primeiro conselho abrange 77 bairros e o segundo com 34 bairros.

Mapa - Divisão por territórios do Orçamento Participativo, Diadema - SP



A favela Morro do Samba, localizada na região do Serraria, compreende a área de 29.894,24 m² do governo estadual, onde existem 252 lotes e residem 478 famílias¹⁸. O Morro do Samba está compreendido na área de atuação do CONSEG Regional Sul e existem registros sobre esse local que narra à história de violência. O Instituto Fernand Braudel realizou pesquisas e assessoria em Diadema na década de 1990 e acompanhou a experiência do município, foi publicado um *paper* intitulado “Do ‘faroeste’ para a vida civilizada na periferia de São Paulo”. Em que pese à abordagem em termos de processo civilizatório e

¹⁸ Fonte: Prefeitura de Diadema. Acesso dia 15/08/2011, disponível:
<<http://www.diadema.sp.gov.br/municipio/1-noticias/3659-diadema-intensifica-requalificacao-de-nucleos-habitacionais.html>>.

evolucionista¹⁹, o *paper* citado é utilizado no seu conteúdo descritivo da violência em Diadema. Os efeitos do tráfico de drogas no Morro do Samba foram sentidos pela população, com disputas de territórios e mortes

O Morro do Samba, no Jardim Ruyce, era uma grande área privada, invadida em 1990 por aproximadamente 300 famílias. Se transformou no quartel-general de um dos maiores grupos de traficantes da zona sul da Grande São Paulo. Biroška, seu líder, era poderoso, contando com muitos olheiros e seguranças e com uma sirene montada em um poste de luz para alertar contra invasões policiais. Os vizinhos se alarmaram quando Biroška começou a aliciar crianças de até 12 anos para o tráfico. Além de vender no varejo em Diadema, Biroška distribuía para bocas menores em toda a região, chegando a vender um quilo de cocaína a cada dois ou três dias. (INSTITUTO FERNAND BRAUDEL, 2005, p. 9).

Em Diadema a violência dentro das escolas foi uma questão latente, situação narrada pelos entrevistados e Instituto Fernand Braudel. Perto do Morro do Samba, a Escola Estadual Mário Santa Lúcia no bairro Serraria enfrentou alunos portando armas de fogo e brigas, infraestrutura precária

Em abril de 2002, a diretora foi ameaçada de morte por um homem que invadiu a escola. A coordenadora pedagógica teve o seu celular roubado na porta da escola e uma professora teve seu carro danificado no pátio. Na calçada, em frente à escola, alguns adolescentes ficavam sentados consumindo drogas e bebidas alcoólicas. Os jovens traficantes dominavam o grêmio estudantil. Segundo os professores, os banheiros eram utilizados para trocas de armas e drogas entre os alunos. A escola foi construída ao lado de um córrego que inundava as salas de aula na época de chuvas, provocando a suspensão das aulas. As águas do córrego alagaram os banheiros, misturando-se à urina e as fezes dos sanitários entupidos. Em janeiro de 2004, a escola foi fechada por ordem da Promotoria da Infância e Juventude. (INSTITUTO FERNAND BRAUDEL, 2005, p. 9-10).

O Morro do Samba é alvo de muitas notícias da imprensa. Em 2005 houve uma chacina com cinco rapazes mortos, a ação contou com a participação de 35 policiais civis não identificados do Setor de Investigações Gerais (SIG), Delegacia de Investigação sobre Entorpecentes (DISE) e do Grupo Armado de Repressão a Roubos e a Assaltos (GARRA)²⁰. O anexo 1 retrata que em 2006 foi encontrado um muro grafitado com a imagem de supostos criminosos massacrando policiais militares, o mesmo mostra um veículo das Rondas

¹⁹ Termos que simplifica a realidade através da ideia do progresso em etapas universais que identifica o passado como barbárie e o presente como civilizado.

²⁰ Fonte: Observatório das Violências Policiais. Acesso dia 25/01/2010, disponível: <http://www.ovp-sp.org/chacina_morro_samba_diadema.htm>.

Ostensivas Tobias Aguiar (ROTA) capotada e um grupo de PMs cobertos de sangue, sendo baleados por supostos criminosos, um deles usa um boné com as iniciais MDS (Morro do Samba). De acordo com a notícia do jornal Estado de São Paulo, a polícia declarou que o grafite teria sido pintado a mando de um traficante ligado ao Primeiro Comando da Capital (PCC). O anexo 2 é uma notícia de 2007 do jornal Último Segundo de uma festa de fim de ano promovida pelo PCC no Morro do Samba com 500 participantes e a distribuição de entorpecentes, as imagens foram divulgadas em rede nacional de televisão pela emissora Bandeirantes.

Em 2008 foi feito um convênio entre o governo federal e a prefeitura de Diadema com a adesão ao programa de Subsídio Habitacional para execução de obras de urbanização no Morro do Samba. Nessa parceria foram destinados ao governo da cidade R\$4 milhões. Entre as obras a serem executadas estão a criação da área institucional, recomposição vegetal e preservação da faixa livre entorno do córrego, obras de drenagem, muros de arrimo, construção de guia, sarjetas, pavimentação das ruas abertas²¹.

A violência que chegou às escolas na região do Morro do Samba não ficou restrita naquele local específico, outras escolas enfrentaram uma sucessão de problemas, principalmente na área do CONSEG Centro. No dia 12 de março de 2001, um estudante foi morto em um corredor da Escola Estadual Átila Ferreira Vaz no Jardim Eldorado, com um tiro na cabeça. No dia 23 de março, outro aluno foi morto a tiros na entrada da Escola Estadual Nicéia Albarello Ferrari no Centro, ao voltar de uma excursão escolar. Em 11 de abril, dois menores foram presos por portar revólveres dentro da Escola Estadual Antonieta Borges Alves na Vila Conceição. Em 17 de abril, dois estudantes foram feridos a bala dentro da Escola Estadual Mércia Artimos Maron no bairro Taboão²².

Na região central da cidade os índices de crimes contra o patrimônio preocuparam as pessoas, sendo o alvo das políticas locais. As ações mais enfatizadas foram a Lei de fechamento de bares, projeto Adolescente Aprendiz e a instalação de câmeras de vigilância. A Lei de fechamento de bares consistiu na fiscalização de bares irregulares a partir de um certo horário da noite. Uma pesquisa, denominada “O mito da Lei Seca”, foi realizada pelo Instituto Fernando Braudel de Economia Mundial (2006), que demonstrou que a Lei de fechamento de bares em Diadema, na Região Metropolitana de São Paulo, foi responsável por apenas 6% da redução de criminalidade experimentada naquela cidade, de 1999 para 2005. A violência em

²¹ Fonte: Câmara Municipal de Diadema, 2009.

²² Fonte: Instituto Fernand Braudel, 2005.

Diadema já vinha caindo desde 1999 e teve apenas uma leve acentuação na queda, a partir de julho de 2002, quando foi implantada a lei que fecha os bares às 23h. A conclusão do estudo é que a mudança na gestão do corpo policial em Diadema, além de uma série de medidas integradas implantadas pela prefeitura são as verdadeiras responsáveis pela redução da criminalidade registrada no município. A violência caiu, entre outros motivos, porque a polícia pela primeira vez estava circulando na madrugada nas áreas mais críticas da cidade.

2.1 CONSEG Regional Sul

Em 2009 foi realizado o acompanhamento de três reuniões do CONSEG Serraria, nos meses de setembro, outubro e novembro. As reuniões são realizadas mensalmente no centro Cultural Serraria, no período da noite.

O entrevistado do CONSEG Serraria chama-se Carlos²³, é comerciante, tem 38 anos, reside na região Conceição. Começou a atuar no CONSEG na década de 1990 para contribuir na melhoria da região que mora. Atualmente, Carlos é membro do CONSEG Regional Sul e participou do processo de construção de políticas de segurança local em Diadema.

As reuniões contam com um número variável de participantes, oscilando de acordo com as necessidades e interesses dos moradores do bairro Serraria, mas como outros estudos demonstram (CRUZ, 2009; SILVA, 2006), a participação da sociedade civil é oscilante. Sempre estiveram presentes representantes da Polícia Civil (geralmente era o Delegado do 4º DP), Militar (3ªCIA/24ºBPM) e o comandante da Guarda Civil Municipal.

A variação de participantes nas reuniões compreende entre 10 e 30 pessoas, sendo que os membros natos e os membros efetivos da diretoria sempre estão presentes, ocorrendo maior rotatividade entre os participantes visitantes. Os últimos freqüentam reuniões quando tem algum problema para resolver, e logo após a resolução ou o oposto disso os visitantes não costumam participar do conselho.

Entre os participantes da sociedade civil (este conceito será definido no capítulo 4) estão: comerciantes, gerentes de bancos, moradores das comunidades, industriais, representantes da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), representante do Centro das

²³ Nome fictício.

Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP), Associação Comercial e Empresarial (ACE) e alguns departamentos da Prefeitura.

Relato das reuniões

Cabe relatar que a procura por informações iniciais sobre a data da reunião do CONSEG Serraria foi trabalhosa. Primeiramente, essa informação foi procurada na fonte através da visita ao do *site* da Coordenadoria Estadual dos CONSEGS²⁴, nesse endereço eletrônico há um espaço que contém as datas e locais das reuniões dos conselhos regularizados das cidades do estado de São Paulo. Em relação ao CONSEG Serraria não havia informações das reuniões, então, foi enviada uma mensagem eletrônica a esse órgão com a identificação da pesquisadora e descrição do interesse para a participação nas reuniões do conselho para fins de pesquisa, a única resposta recebida foi uma questão “qual seria o motivo do interesse da informação?”, sendo que isso já havia sido explicado. Essa postura da Coordenadoria Estadual dos conselhos possibilita a interpretação da retenção das informações de caráter público.

Após essas dificuldades para conseguir uma simples informação, datas e locais das reuniões do conselho, através do *site* de relacionamentos *Orkut* foi encontrado o presidente do conselho Regional Sul. E assim começou o contato com trocas de mensagens eletrônicas. O presidente do conselho relatou que frequenta conselhos em Diadema desde a década de 1990, fez parte do conselho centro no período que o município assumiu e implantou políticas públicas, acompanhou a criação da idéia e efetivação da lei seca que surgiu pelo CONSEG Centro. Sendo assim, o presidente é um ator e agente social que participou do processo de implantações de políticas locais e pode relatar, através do olhar de participante do CONSEG, como se deu a relação entre município e conselho no tratamento da segurança pública.

Com a aquisição da informação foi possível comparecer e acompanhar três reuniões em setembro, outubro e novembro no ano 2009. Um fato na primeira reunião merece destaque, logo no início uma senhora²⁵ começa a reclamar da segurança na cidade, descreve a sensação de insegurança e que há uma propaganda que promove o município como seguro para viver, mas não revela o que está acontecendo, como a convivência com favelas que

²⁴Site: www.conseg.sp.gov.br

²⁵Essa senhora tinha aproximadamente 60 anos de idade, aposentada, morava perto da favela Morro do Samba.

aumentam, aumento de roubos e outros. Nesse momento, outros participantes concordam. Quando o tenente argumenta que Diadema melhorou a sua situação criminal e que no mês de setembro não houve homicídios, a mesma senhora disse que não sentia toda essa segurança relatada pelo tenente.

O número de participantes nas reuniões oscila mensalmente. Mas, nas reuniões acompanhadas foi percebido que na primeira houve mais participantes, por volta de 20 pessoas. Alguns assuntos permaneceram por várias reuniões, pois, segundo o Regulamento é preciso que ocorra uma resolução das demandas para depois encerrá-las, mesmo que essa resolução seja apresentada como uma impossibilidade de ser atendida. Como exemplo, a mudança da 3ª CIA da polícia militar e a base fixa da polícia comunitária no bairro Serraria.

Como o CONSEG trata de algumas demandas que antes eram assunto restrito aos gestores governamentais da segurança, foi possível observar e acompanhar as mudanças do comando da polícia militar, as discussões sobre a precariedade do prédio da 3ª CIA, a resistência no trabalho policial em mudar atitudes e comportamentos para atender ao público, como foi o caso de uma mudança de estacionamento da polícia civil em que não houve negociação. Durante uma reunião, surgiu o pedido dos moradores para a mudança de estacionamento da polícia civil, a reclamação era que as viaturas e carros estavam estacionados na faixa de pedestre e ao redor da delegacia e atrapalhavam a circulação dos pedestres, inclusive das pessoas que iriam utilizar o serviço policial. O delegado argumentou que não havia espaço suficiente na garagem da delegacia e também que os policiais precisam de facilidade para sair com a viatura no atendimento emergencial da população. Não houve acordo entre delegado e os participantes do conselho. Mas o fato que chama a atenção nesse acontecimento foi que um membro do CONSEG relatou para a pesquisadora que o delegado em questão procurou o responsável pela redação da ata dessa reunião e pediu para não colocar sobre o estacionamento de carros e viaturas. A ata registrou o acontecimento do estacionamento e alega que o conselho enviará um ofício para a prefeitura pedindo a desocupação de uma área pertencente ao imóvel da delegacia

(...) já havia solicitado diversas vezes ao delegado anterior e atual do 4º DP que se esforçassem no sentido de proibirem o estacionamento de viaturas em cima da faixa amarela em frente ao 4º DP (...) os munícipes da região tem reclamado quanto a essa irregularidade e que até o momento nada foi feito no sentido coibir tal infração de trânsito. Foi sugerido ao delegado, a possibilidade de os investigadores e funcionários utilizarem o

estacionamento atrás da delegacia e deixarem o estacionamento da frente para viaturas da polícia militar, guarda civil evitando assim o estacionamento irregular em frente à delegacia. O delegado não concordou com a sugestão dizendo ser impossível tendo em vista a grande quantidade de veículos de funcionários da delegacia podendo vir a causar transtorno aos funcionários. Foi dito ao delegado que pensasse em uma alternativa em conjunto com o capitão da 3ªCIA e apresentasse na próxima reunião do Conseg. (...) disse que as autoridades e demais agentes públicos devem dar exemplo à comunidade no que diz respeito ao cumprimento das leis. (ATA, nov. 2009).

As atas são enviadas à Coordenadoria Estadual dos CONSEGs e chegam à SSP, sendo assim, as atas oficializam pedidos que são repassados para o órgão com a hierarquia superior da gestão governamental da segurança pública. Isso representa que os pedidos de atas não passarão pela avaliação dos policiais civis e militares, mas os mesmos irão diretamente para outro órgão público de comando, que será a coordenadoria²⁶. Isso implica expor que o pedido do delegado de não registrar na ata a solicitação de mudança no estacionamento da delegacia é uma forma de controle da informação.

Outra questão que também demonstra que o CONSEG penetra em algumas demandas que antes eram assuntos restritos aos gestores governamentais da segurança diz respeito às mudanças freqüentes de comando da polícia militar. Em três meses de acompanhamento do conselho foram três comandantes diferentes da polícia militar, essa instabilidade dos comandos prejudica o andamento das tomadas de decisão e das ações. Ficou evidente que essa mudança constante de comando atrapalha não apenas o trabalho do CONSEG, mas também da própria corporação policial. Como as mesmas demandas ficam sendo discutidas por meses, habitualmente até encontrar uma possível resolução, um comandante começa a atuar numa demanda e como esse comando muda rapidamente, as estratégias do comandante anterior costumam ser abolidas pelo novo comando por diversas diferenças.

Como exemplo do descrito anteriormente, nas reuniões era possível perceber nitidamente a diferença entre os dois tenentes e o capitão. Esses três comandos da polícia militar estavam dispostos a participar do conselho, contudo havia diferentes percepções de mundo entre os mesmos, sendo que cada um tratava as demandas do conselho de diversas formas. Sobre as demandas que apareciam, o capitão não procurava caminhos de resoluções,

²⁶ Desde 2009, o coordenador da Coordenadoria Estadual dos CONSEGs é o advogado Orion Francisco Marques Riul, foi assessor especial na SSP e secretário adjunto e chefe de gabinete na Secretaria de Serviços no governo de Gilberto Kassab.

sempre que se tocavam em certos assuntos, eram colocados mais empecilhos do que estratégias de resolução.

Os participantes do conselho sentiram essas mudanças de comando da polícia militar e na reunião de novembro uma senhora perguntou ao capitão o porquê de tantas mudanças, o mesmo respondeu que seria devido a anteriormente a ele não haver um comando efetivo, pois eram tenentes. O presidente do conselho explica que a dinâmica da polícia militar é realizada por substituições de hierarquias, por exemplo, se o capitão sai um tenente assume, mas este não é efetivo para o cargo de capitão. Uma senhora questiona essas constantes mudanças e diz que o capitão discorda de tudo que está sendo tratado e essas demandas são anteriores a ele, e por isso não há uma seqüência de trabalho sendo difícil a resolução das demandas. Por exemplo, o presidente e membros do conselho reclamaram da situação estrutural que se encontra a 3ª CIA da PM, houve um consenso que as condições físicas do lugar não são adequadas para o atendimento ao público e também para os policiais, mas o capitão discordou, dizendo “que não estava essa casa de horrores como dizem”. O mesmo afirmou que o local não é para atendimento ao público, pois esse serviço é realizado pelos policiais de rua, e os participantes do conselho discordaram. Essa postura do capitão ilustra o distanciamento da polícia com a população, o mesmo defende que apenas os policiais de rua têm contato com o público e, enquanto isso, o comando deve se isolar das pessoas.

Em relação ao envolvimento das instituições municipais com o CONSEG Serraria, apenas um representante governamental compareceu nas reuniões. Este é o representante do departamento de trânsito e se mostrou prestativo para com o conselho. No tocante à GCM, nas reuniões acompanhadas e nas atas dos meses anteriores demonstraram presença e disponibilidade para diálogo. Quando algum assunto no tocante ao poder público municipal era direcionado para a GCM, o comandante afirmava que iria buscar resolução. Nas reuniões acompanhadas a GCM era mediadora com o poder público municipal e aquela levava ao conselho as decisões da prefeitura.

Situação da criminalidade segundo o CONSEG

As atas coletadas pela pesquisadora das reuniões dos conselhos demonstram que as principais preocupações de acontecimentos dos moradores da área 3ª CIA da PM concentram-

se não mais em homicídios, mas em roubos, assaltos e furtos. Ou seja, os planos municipais de segurança de Diadema tratam da segurança como prevenção da violência e abrangem o tratamento de vários tipos de crimes, mas o principal foco desses documentos eram os homicídios, mas agora essa preocupação governamental parece não condizer mais com a realidade da população, ou pelo menos da região do conselho. Isso pode ser demonstrado quando as atas retratam baixos ou nenhum homicídio no mês e os participantes das reuniões insistentemente reclamam de assaltos, roubos e furtos, principalmente em regiões comerciais.

Uma demanda que aparece repetidas vezes nas atas das reuniões são os pedidos para aumentar as rondas de viaturas ou policiamento a pé. A resposta também aparece repetidas vezes, sendo que não há efetivo policial para atender tal demanda. O conselho conseguiu adquirir uma base fixa policial de forma privativa, com os comerciantes locais financiando essa estrutura, mas mesmo com a base pronta o baixo efetivo policial não dá conta de prestar esse serviço.

Outra situação ocorrida durante o acompanhamento de uma das reuniões foi a reclamação de algumas pessoas sobre os projetos municipais que prestam serviços a adolescentes e foram criados a partir dos planos municipais de segurança. As reclamações diziam respeito ao trabalho prestado aos adolescentes, que os cursos disponibilizados não preparam os jovens para o mercado de trabalho, mas que apenas tiram-nos da rua.

A queda entre 1999 a 2008 de 78,66% dos homicídios dolosos, de 1999 a 2009 com 85,35%, são valores consideráveis que representam impactos nas vivências e qualidade de vida das pessoas e que também as várias instâncias do município e Estado se empenharam para tal acontecimento. Mas as reuniões apontaram que os moradores apresentam expressivo sentimento de insegurança em relação à cidade, exemplo disso são indústrias que ameaçam sair de Diadema devido à insegurança, comércio fechando devido a assaltos, isto é, alguns acontecimentos retornam e outros novos surgem. Mas pode-se afirmar que as atas e o acompanhamento das reuniões do conselho Serraria indicaram que atualmente a administração municipal vem realizando propagandas da segurança da cidade. Vários participantes e membros reclamaram dessa propaganda, estes concordam das quedas dos números de homicídios dolosos, mas em compensação os roubos, assaltos, seqüestros seguidos de mortes, furtos aumentaram. Houve também uma polêmica sobre a propaganda realizada pelos órgãos municipais, estes divulgaram no programa de televisão Mais Você da Rede Globo, em 2009, que a cidade passou a ser segura depois que a administração

municipal, juntamente com a GCM, começou a atuar com as políticas locais, mas não mencionou e reconheceu outras entidades e instituições que também tiveram uma participação ativa no processo, como os conselhos e a polícia militar.

2.2 CONSEG Centro

Como a pesquisadora acompanhou primeiramente o CONSEG Regional Sul, foi através desse meio que houve comunicação para se chegar as reuniões do CONSEG Centro. Mas como foi constatado anteriormente, também não havia informações das reuniões no *site* dos CONSEGs sobre o conselho Centro.

Em 2010 foi realizado o acompanhamento de três reuniões do CONSEG Centro, nos meses de março, abril e maio. As reuniões são realizadas mensalmente na Câmara Municipal de Diadema, no período da noite.

As reuniões contam com números variáveis de participantes, oscilando de acordo com as necessidades e interesses dos moradores, a primeira reunião foi composta por um número maior de participantes, em torno de 30 pessoas; já a última foi com o menor número, em torno de 10 pessoas. Sempre estiveram presentes representantes da Polícia Civil (geralmente eram os Delegados do 1º e 3º DP), Militar (1ªCIA/24ºBPM) e GCM.

A entrevistada do CONSEG Centro chama-se Ana²⁷, é pedagoga, reside no Centro, tem 66 anos, foi presidente do Conselho Municipal de Educação. Em 1996 houve toque de recolher em escolas e Ana entrou em contato com o CONSEG através do Conselho Municipal de Educação para solicitar segurança no entorno das escolas. No ano de 2000 começou a participar do CONSEG Centro. Atualmente, Ana é membro efetivo do CONSEG Centro e participou do processo de construção de políticas de segurança local em Diadema, desde 2000.

Relato das reuniões

Nas reuniões acompanhadas o assunto mais discutido foi à questão dos moradores de rua. Foi dito, numa reunião, que um representante da Prefeitura Municipal de Diadema

²⁷ Nome fictício.

concedeu uma entrevista relatando que a cidade não tem moradores e crianças em situação de rua. Essa fala foi acompanhada de comentários de indignação dos participantes. Os discursos dos participantes em relação aos moradores em situação de rua oscilam entre à questão social, com seres humanos invisíveis para a sociedade que passam fome e frio em seu contexto de sociedade capitalista, e a criminalidade, com argumentação de alguns estarem praticando roubos e outros crimes para manter o vício de drogas. Surgiram vários tipos de comentários dos participantes do conselho, por exemplo, “morador de rua é como cachorro, não larga da rua” se referindo que a condição de rua é devida as pessoas que se encontram nessa situação não aceitarem ajuda.

Foram constatadas diversas posturas dos agentes da segurança em relação à sociedade civil, desde o policial que compreende seu trabalho numa atuação do sentimento de insegurança até o agente com apologia a tortura, será necessário narrar este último para fins de compreensão. Durante uma reunião, os participantes discutiam sobre um caso de assassinato na cidade, quando um membro do conselho apresenta denúncias de informações que obteve sobre o culpado, em seguida, o delegado questiona se há provas concretas disso, porque este expõe que só pode trabalhar com provas. Nesse instante, o delegado diz

Se você me colocasse antes da Constituição de 88, eu arrebatava esse cara de porrada, eu não posso fazer isso, eu vou trocar idéia, aí vai falar com a lei. Não posso fazer nada! Se eu pego esse cara a força e levo é um abuso, uma tortura na cabeça. É difícil trabalhar, precisa de informação objetiva.

Constantemente, o delegado se referia a lei para fundamentar seu trabalho, mas, principalmente para demonstrar os limites de suas ações. Ao tratar a tortura como método de investigação, o delegado ilustra que as normas legais se chocam com a visão de mundo em relação ao tratamento do crime. No caso da fala citada, é possível realizar uma leitura que a Constituição de 1988 “atrapalha” o serviço de investigações, pois para o Estado de Direito legalmente todos os seres humanos tem direitos, inclusive, “ninguém será submetido à tortura nem a tratamento desumano ou degradante”²⁸.

André Rosemberg (2010) realiza uma abordagem de história social do cotidiano e das instituições com o olhar sobre o processo de formação das instituições de controle social,

²⁸Constituição Federal, 1988, Capítulo 1: dos direitos e deveres individuais e coletivos, artigo 5.

sobretudo da polícia, no contexto das décadas finais do Império na província de São Paulo. O autor demonstra que a relação entre polícia e público ultrapassa a esfera das normas jurídicas e da dominação do poder econômico, que os policiais são atores sociais que também produzem seus próprios preceitos

Assim, uma interpretação sem nuances da relação polícia/público pressupõe uma carga exagerada de adesão dos policiais às normas, aos valores, à disciplina, aos interesses dos poderosos, desprezando-se, além dos próprios limites institucionais, os desvios de discricionariedade, de necessidades pessoais, de origem, de pertencimento e de reconhecimento social, que, ao fim e ao cabo, influenciavam sua resposta frente uma situação específica. Nessas ocasiões, as contendas envolviam os policiais, não mais como agentes da ordem ou como meros instrumentos de dominação, e sim como atores sociais cujos interesses ora se contrapunham ora se aliavam aos interesses de terceiros. E o encontro com a população deixava marcas indeléveis de parte a parte. (ROSEMBERG, 2010, p. 365-366).

Sendo assim, a fala do delegado sobre a tortura como método de investigação demonstra o policial como um ator social. Esses discursos de repressão encontram fundamento na sociedade como forma de manutenção da segurança pública, assim como Luís Antônio Francisco de Souza (2010) demonstra em análise do papel da polícia na reforma institucional iniciada na Primeira República, em São Paulo

A prática policial, embebida em diferentes teorias acerca das origens do crime e do criminoso, secreta um conjunto de percepções e valorações que insidiosamente impregna a sociedade inteira. O choque provocado pelo contato entre autoridades policiais e os chamados delinquentes produz discursos eficazes no que diz respeito às necessidades de contenção do criminoso, de violação de direitos e de aumento do rigor da punição, como forma de manutenção da segurança pública. (SOUZA, 2010, p. 202).

A fala do delegado é ouvida sem problemas para os participantes, inclusive estava presente um representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Esse acontecimento está na direção da idéia de direitos como “privilégio de bandido” de Caldeira (2000), que produz simplificações e estereótipos para criar um criminoso simbólico que seja a essência do mal e tem levado a reivindicações, inclusive da sociedade civil, de punições severas, inclusive a tortura

A população considera que métodos humanitários e o respeito a lei por parte da polícia contribuíram para o aumento do crime. No contexto do aumento do crime e medo do crime, a população tem exigido punições mais pesadas e uma polícia mais violenta, e não direitos humanos. Quando a polícia age de forma violenta, como no massacre de 1992 na Casa de Detenção ou em episódios de execução sumária, uma parcela considerável da população tende a apoiá-la. (CALDEIRA, 2000, p. 349).

Isso não é perceptível apenas no Brasil

Na América Latina, a polícia vê o Estado de Direito mais como um obstáculo do que como uma garantia efetiva de controle social; ela acredita que o seu papel é proteger a sociedade de “elementos marginalizados” por qualquer meio disponível. (MÉNDEZ; O’DONNELL; PINHEIRO, 2000, p. 17).

Em outra reunião, um homem estava parabenizando o trabalho da polícia, diante disso, um membro do conselho relatou indignado uma cena vista no centro da cidade, onde dois policiais abordaram com violência um homem. Segundo este, os policiais jogaram no chão a mochila e falavam palavras de baixo calão, o homem respondia que era trabalhador. Com isso, o participante do conselho, que anteriormente estava elogiando a polícia de Diadema, diz que os agentes da segurança pública precisam agir com mais “energia” em suas ações cotidianas, sendo parte da função policial. Nesse caso descrito, ficou nítido que a ação dos policiais se tratou de violência policial com um trabalhador de classe baixa.

Foi percebido um esforço de um setor da polícia militar na aproximação com a população, que atende ao sentimento de insegurança através do contato da polícia com o público. São algumas viaturas, baseadas em mapeamentos da criminalidade, que realizam estritamente patrulhas na cidade. O policial responsável por essa patrulha argumenta que esse serviço traz a sensação da segurança com a presença da polícia, quando possível, esclarecem e dão informações para a população e possibilitam um certo conforto da vítima através do diálogo. O policial explicou essa prestação de serviço durante uma reunião do conselho, não foi possível conhecer e também não gerou comentários dos participantes do conselho.

CAPÍTULO 3 - MUNICÍPIOS E SEGURANÇA PÚBLICA: DIADEMA

O papel dos municípios na segurança pública pode corresponder à definição de intervenção em âmbito municipal, que apresenta uma abordagem alternativa da questão da segurança em contraposição ao modelo rígido “segurança pública” centrado no controle repressivo penal dos crimes e dos criminosos. Essa partilha da visão de que segurança deve deixar de ser competência exclusiva das polícias, uma vez que a ação policial é somente uma das formas de se abordar uma conduta anti-social (KAHN, 2005a). Todavia, essa definição não propõe a substituição e transferência da responsabilidade para os municípios em cuidar da segurança pública, implicando na municipalização da segurança, mas a descentralização do sistema.

Abordar a segurança pública como assunto também do município implica outras considerações para a discussão de políticas locais. Ao tratar da gestão municipal da segurança a Constituição Federal de 1988 restringe o papel dos municípios na segurança pública para a adoção da guarda municipal e, sendo assim, as políticas locais representam um fenômeno recente e contrário ao tradicional, em que segurança é assunto restrito da polícia, do governo estadual e federal.

Outro aspecto importante diz respeito ao que Paulo de Mesquita Neto (2001) denomina de incerteza política, isto é, que desde a transição para a democracia é percebida uma grande incerteza em relação à estrutura do sistema de segurança pública, principalmente quanto ao papel do governo federal, dos governos estaduais e dos governos municipais. O autor também atenta que a Constituição Federal promoveu mudanças limitadas na estrutura do sistema de segurança pública e, desde então, há um processo de reforma e descentralização desse aparelho.

Então, o que poderá ser feito em relação à segurança e municípios? Nos últimos dez anos, essa temática recebe maior visibilidade e não há mais como autoridades governamentais ignorarem essa demanda. Inclusive, nas últimas eleições municipais a segurança local foi um dos temas mais exigidos pela população e alvo de campanha eleitoral.

Ao estabelecer o título V, intitulado “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, a Constituição Federal de 1988 outorga como instrumento da segurança

pública nos municípios a guarda civil municipal (GCM) e com implantação de caráter facultativo, conforme o parágrafo 8 do artigo 144

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Assim, nesta concepção limitada de segurança que se baseia na proteção dos bens materiais e não privilegiando a proteção de vidas, não haveria muito mais o que fazer na esfera municipal? Depois de 23 anos da vigência da constituição, como os municípios brasileiros lidam com o tratamento da segurança? Quais são as suas práticas atuais? Em qual direção está caminhando essa situação? Essas questões trazem a análise de como os municípios tratam suas demandas por segurança e compreender alguns apontamentos e desdobramentos que surgiram depois da promulgação da Constituição de 1988.

No âmbito municipal, algumas poucas prefeituras mantinham GCM para a vigilância dos prédios municipais enquanto outras ajudavam de forma espasmódica as policiais estaduais (civil e militar), contribuindo com combustível, equipamentos ou empréstimo de imóveis. Então, o município que não possui a GCM não tem direitos garantidos para atuar na segurança local? Como mobilizar recursos financeiros para os municípios sem a guarda? Esses municípios produzem projetos e atuam na segurança local? Essas indagações estão em recente discussão no Brasil sobre a atuação dos municípios na segurança pública.

Para Túlio Kahn (2005b) a criação de várias práticas, órgãos governamentais e aparelhos administrativos federais como a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) em 1995, a rede Informações de Segurança (INFOSEG), o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) e a elaboração do Plano Nacional de Segurança Pública, em 2000, que trouxe consigo o estabelecimento do Fundo Nacional de Segurança Pública, permitindo assim a distribuição do orçamento anual para investimento em recursos humanos e materiais das polícias. Com relação ao Fundo Nacional de Segurança Pública²⁹, o autor assinala que este trouxe a possibilidade para que não apenas as polícias estaduais, mas também os municípios – apenas aqueles com GCM – requisitassem recursos do governo federal para projetos de segurança. Isto pode significar que o governo federal viu como

²⁹ Para ter acesso ao fundo, o governo federal exige que os municípios devem possuir guardas municipais, ações de prevenção à violência ou policiamento comunitário e Conselhos Comunitários.

legítima e procurou incentivar deste então a atuação dos governos locais, algo percebido como um avanço, mas ainda preso à implementação da guarda municipal.

Todavia, observa-se que apesar do aumento do investimento na segurança, os municípios gastam muito pouco e desproporcionalmente ao número de municípios existentes. Através de pesquisa realizada pelo Ilanud sobre as despesas de 38 grandes municípios do Estado de São Paulo, entre 1990 e 1997, Kahn (2005a) demonstra que a distribuição dos recursos financeiros é realizada de forma assimétrica entre os municípios, sendo que “a maioria dos municípios gasta muito pouco e alguns poucos gastam ‘muito’ ” (KAHN, 2005a, p. 56). Segundo o autor, há uma tendência de crescimento de investimentos.

Outro dispositivo do governo federal diz respeito à criação dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI). Os principais objetivos do GGI, de acordo com o Ministério da Justiça, são o planejamento integrado de ações policiais, o compartilhamento de informações e a otimização de recursos para combater o crime organizado. Caberá aos integrantes do Gabinete definir as prioridades para investimentos federais na área de segurança pública no estado, e para os municípios participarem é preciso que elaborem projetos.

Os anos 90 foram marcados pelo envolvimento maior dos municípios na esfera da segurança, através da criação ou ampliação das guardas civis, de Secretarias e Planos Municipais de Direitos Humanos e Segurança ou da regulamentação através de Leis e Decretos Municipais de aspectos relevantes para a segurança. Conforme Kahn (2005b), foram relevantes os investimentos municipais em programas sociais de caráter preventivo focados especificamente na questão da criminalidade e da violência. Assim como o redirecionamento dos investimentos dos projetos sociais tradicionais para as áreas e grupos de risco, ou seja, levando explicitamente em conta o potencial preventivo das políticas públicas municipais. Ressalta-se também que esta tendência de crescimento da participação dos municípios na segurança coincide internacionalmente com o aparecimento no campo da segurança de teorias como *broken windows* e policiamento orientado para resoluções além dos tipicamente policiais.

O artigo 144 da Constituição não impede que outras atividades sejam realizadas na esfera municipal, apenas restringe. No que diz respeito à GCM, o artigo especifica as suas funções, mas, atualmente as experiências demonstram outras situações e ações, que serão retratadas posteriormente. Diante disso, pode-se questionar: porque o poder municipal recebeu tão pouca atenção na última construção constitucional? Então, em quais condições e

como foi construído o artigo 144? Segundo Paula Miraglia (2008), apesar de o texto constitucional tratar a segurança pública como tarefa a ser compartilhada, sabe-se que as políticas públicas em segurança foram, historicamente, objeto de ação, sobretudo, dos governos estaduais. O município está surgindo como mais um ator no cenário, isso é resultado de um processo, mas também da percepção das potencialidades da ação do poder local nesse campo de atuação. Desde 1988, o cenário histórico apresentou mudanças, na área de segurança pública o aumento dos índices de violência e criminalidade e do sentimento de insegurança³⁰ foram acompanhados pela pressão pública por mais segurança, esse tema tornou-se uma das preocupações centrais da sociedade brasileira, isso também ocorreu em outros países, como demonstra Garland (2008) em seus estudos sobre a Grã-Bretanha e Estados Unidos e Guillermo O'Donnell (2000) na América Latina.

3.1 Contextualização histórica, sócio-econômica e política

A contextualização histórica, sócio-econômica e política de Diadema ilustra o processo urbano com suas mudanças e dinâmicas. Ticiane Nascimento Egg (2009) realizou um levantamento histórico sobre Diadema que aborda todo o período de elaboração e implantação das políticas locais de segurança pública que contribui para esclarecer o processo histórico da segurança pública.

Em 1730 tem início a história de Diadema, com a presença dos jesuítas na região. Em 1759, as terras passaram a fazer parte da Coroa Real, e somente em 1948 foi criado o Distrito de Diadema. Até por volta da década de 40, o município era considerado área rural. Em seguida, passou para um processo de industrialização e urbanização. Localiza-se entre São Paulo e São Bernardo do Campo e até 1958, estava incorporada a este, por meio de um plebiscito a cidade emancipou-se como município. As primeiras eleições ocorreram em 1959.

Após sua emancipação, o crescimento populacional foi intenso. Na década de 60, a cidade apresentava aproximadamente 12 mil habitantes. Em 1970, o crescimento da população chegou a 80 mil. Os registros populacionais do IBGE indicam que em 2000, a

³⁰ Convém explicitar que sentimento de insegurança se diferencia de insegurança, o primeiro trata-se de problema social, no qual a percepção do medo da violência modifica a vida cotidiana das pessoas, seja na forma de segregações sócio-espaciais ou nas conversas diárias.

população de Diadema era 357.064, em 2007 atingiu 386.779, em 2010 houve uma pequena queda nesses números, com 386.039. Com a vinda da indústria automobilística para a região, ocorreu um rápido crescimento populacional. O povoamento migratório constituiu-se de pessoas vindas principalmente de Estados do Nordeste e de Minas Gerais, normalmente migrantes de baixa renda. O processo de urbanização da região colaborou também para a transformação do espaço, com a construção de estradas e moradias

No período compreendido entre o início da década de 60 e final dos anos 70, ocorreu um notável fluxo migratório de trabalhadores não especializados, produzindo uma explosão demográfica em ritmo muito superior à organização da infra-estrutura e baixo investimento em políticas sociais - no ano de 1970, a população do município alcançaria os 79.000 habitantes. Nesse período, Diadema, visando superar o estigma de cidade dormitório, incentivou, através de isenção de tributos, a instalação de indústrias na região. Aliada à escassez de terrenos com boa localização nos municípios vizinhos, a industrialização propiciou uma rápida proliferação de empreendimentos, transformando Diadema em um importante parque industrial. (II Plano Municipal de Segurança de Diadema: Instituto Sou da Paz, PREFEITURA DE DIADEMA, 2005, p. 8).

Esse rápido crescimento populacional possibilitou diversas conseqüências para o município. Os serviços municipais não conseguiram acompanhar a ocupação intensa e desordenada, gerando falta de estrutura e precariedade na prestação de serviços, como habitação, iluminação pública, saneamento básico, pavimentação e outros.

Quadro 1 – Crescimento populacional

Ano	População	Crescimento populacional (%)
1970	78.914	-
1980	228.660	189.76
1991	305.287	33.51
2000	357.064	16.96
2009	397.738	11.39

Fonte: Ticiano Nascimento Egg, 2009.

Com 30,7 quilômetros quadrados, um território considerado pequeno, possui densidade demográfica aproximadamente de 12.000 hab/Km², a maior do Estado de São Paulo e uma das maiores densidades demográficas do Brasil. Com a citada ocupação do espaço pelas grandes indústrias e grande densidade demográfica, Diadema enfrentou durante anos problemas referentes à habitação e outros relacionados, como saneamento básico e saúde. Foram criados inúmeros loteamentos irregulares sem infra-estrutura adequada, e o intenso crescimento gerou problemas sociais e de infra-estrutura para o município

Os 376.000 habitantes de Diadema representam apenas 2% da população da Grande São Paulo. Diadema ocupa uma pequena área, de 30 quilômetros quadrados, com a segunda maior densidade demográfica do Brasil, em uma acidentada franja de terreno prensada entre dois municípios: São Paulo (10 milhões de habitantes) e São Bernardo do Campo (800.000).

Entre 1950 e 2004, a população de Diadema cresceu de 3.000 para 376.000, aumentando a uma taxa anual astronômica de 9% durante mais de meio-século. Surgiram 192 favelas. A topografia acidentada, com mais de 40 declives acentuados, mostrava do alto espaços preenchidos com barracos. (INSTITUTO FERNAND BRAUDEL, 2005, p. 4).

Atualmente Diadema é uma cidade industrial e compõe a região metropolitana de São Paulo. Apresenta níveis baixos de renda: O PIB *per capita* em 2005 foi de R\$18.856 e o IDH de 0,79, os índices da cidade de São Paulo, que no mesmo ano, foram R\$25.000 e 0,84.

Desde o processo de democratização, a história política do município é marcada por governos de esquerda, de acordo com o seguinte quadro

Quadro 2 - Gestões municipais em Diadema

Período	Partido	Prefeito
1983-1988 ³¹	PT	Gilson Menezes
1989-1992	PT	José Augusto Ramos
1993-1996	PT	José de Filippi
1997-2000	PSB	Gilson Menezes
2001-2004	PT	José de Filippi
2005-2008	PT	José de Filippi
2009-2012	PT	Ricardo Reali

Fonte: Ticiano Nascimento Egg, 2009.

³¹ Em 1986 as eleições municipais foram canceladas e os mandatos correntes foram prorrogados por dois anos.

Diadema é conhecida pela atuação de operários do ABC e movimentos urbanos, bem como da militância da esquerda, segundo Nascimento Egg (2009) a sociedade civil de Diadema é relativamente ativa e engajada nas questões públicas. É também heterogênea, com a presença de sindicatos, movimento das mulheres, associações de moradores, sociedades “amigos de bairro”, igreja atuantes, entre outros. É importante pontuar que o orçamento participativo existe há 22 anos.

3.2 Atuação de Diadema na segurança pública local

Nascimento Egg (2009) realizou um levantamento sobre o processo político da elaboração e implantação das políticas de segurança pública em Diadema. A década de 1990 foi marcada por grande aumento de homicídios e a partir de 2000 ocorre a atuação de diversos atores sociais para mudar esse quadro. Nascimento Egg (2009) contribui para a análise desses períodos.

Anteriormente ao crescimento dos homicídios em Diadema, na década de 1990, os principais problemas divulgados do município eram relacionados com as áreas de habitação e saúde, tendo em vista o acelerado crescimento urbano da cidade. Em 1999, o município ocupava o primeiro lugar no *ranking* das cidades mais violentas do Estado de São Paulo e o sétimo lugar no *ranking* nacional. De acordo com os números divulgados pela Fundação SEADE, nessa época, a taxa de homicídios da região alcançou o número de 140,4 mortes para cada 100 mil habitantes, superando centros urbanos como as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, outros municípios vizinhos e até mesmo países em guerra (MIRAGLIA, 2008). Mas essa insegurança também se reflete em outras formas que os números não conseguem registrar, como, por exemplo, no sentimento de insegurança. Esse sentimento de insegurança afeta as vivências dos moradores da cidade, ocorrendo uma re-significação da violência, sendo as conseqüências dessas taxas de criminalidade traduzidas em formas de lidar com o assunto. O sentimento de insegurança lida com o medo, mesmo não vivenciando a situação de ser vítima de um crime, as pessoas sentem que a qualquer momento serão vítimas, inclusive em locais que a criminalidade é pequena. Em Diadema, as conseqüências foram diversas, como: saída de indústrias da cidade, os moradores faziam suas placas de carro em outro

município para não serem identificados como habitantes do *locus* da violência, dificuldades em atrair investimentos de grande porte para a região e outras³².

Concomitantemente, dois eventos, em especial, ocuparam a mídia de todo o país, contribuindo para que Diadema se tornasse uma referência negativa no cenário nacional da insegurança

O primeiro deles foi o assassinato de Fernando Ramos da Silva, 19 anos. Fernando tornara-se uma celebridade sete anos antes, ao protagonizar *Pixote*, filme de Héctor Babenco que aborda a trajetória de um jovem pobre, no processo de criminalização que o leva à morte precoce. Em 1987, retornando à pobreza de onde saíra por um curto período graças ao sucesso do filme, Fernando reproduziu, na vida real, o destino de seu personagem.

O segundo evento, que novamente levou Diadema às principais manchetes de jornais, ocorreu dez anos depois, em 1997. Um cinegrafista amador filmou uma série de incursões policiais na Favela Naval, flagrando vários atos de humilhação, agressões e extorsões sofridas por moradores do local. O ápice dramático das imagens documentadas é o assassinato de um homem – após ter sido revistado, espancado e liberado pela polícia –, cometido por um dos policiais (o “Rambo”) responsáveis pela “ronda” na região. A brutalidade da ação policial chocou o país e teve repercussão internacional. (GUINDANI, 2005, p. 120-121).

Quando se trata de segurança e municípios também se enfrenta muitos problemas. A municipalização da segurança pode trazer problemas como ocorre em outras esferas, como na Saúde e Educação. Isto é, municipalizar pode permitir que privilégios aconteçam, seja por indicações de vários cargos para “amigos” de autoridades locais, privatizando o serviço público. Outro problema envolve a mudança de governos nos municípios, muitos projetos são cancelados por motivo de disputa dos partidos políticos, isso impossibilita a continuidade das políticas em desenvolvimento. O caso de Diadema pode se diferenciar de muitos outros, pois o Partido dos Trabalhadores está no governo há aproximadamente 23 anos, e possibilitou a continuidade dos projetos. Mas a continuidade também pode causar outros problemas, como é o caso de Diadema não realizar uma avaliação qualitativa sobre as políticas e projetos que estão implementadas desde o começo dos anos 2000. Isso foi percebido em reuniões dos conselhos, os participantes reclamavam que projetos sociais, como o Adolescente Aprendiz,

³² Informações obtidas em pesquisa de campo, 2009.

não estão causando mudanças na vida dos jovens em relação a melhores empregos e educação, mas que somente remove-os das ruas.

O relatório intitulado “Avaliação das políticas de segurança pública na cidade de Diadema”, produzido pelo Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e do Tratamento do Delinqüente (ILANUD/Brasil), analisa as políticas municipais de Diadema no enfrentamento dos crimes, assim como a situação social do município. Esse documento trata do cenário social de Diadema para contextualizar as mudanças na área criminal.

Segundo o relatório, alguns dados sobre Diadema demonstram uma situação social com problemas de qualidade de vida urbana, principalmente quando comparados com as taxas da Região Metropolitana. Nesse sentido, o desenvolvimento urbano de Diadema não acompanhou o avanço das indústrias automobilística e química

Não obstante os esforços empreendidos pelo poder público para melhorar a qualidade de vida dos munícipes – destacando-se, por exemplo, a política de urbanização das favelas na década de 1990 – Diadema foi classificada, no ano 2000, como um município economicamente dinâmico, mas de baixo desenvolvimento social pelo Índice Paulista de Responsabilidade Social da Fundação SEADE. O município apresentou, por exemplo, taxas de mortalidade infantil, mortalidade por homicídios e analfabetismo superiores às taxas da Região Metropolitana e do Estado de São Paulo.

No que se refere à renda, ainda no ano 2000, o rendimento médio das pessoas responsáveis pelos domicílios em Diadema, de R\$717,09, ficou abaixo dos rendimentos médios da Região Metropolitana, de R\$1.265,10, e do Estado, de R\$1.076,21.

Em suas finanças, a prefeitura dispõe de uma receita municipal total per capita de R\$770,96.

Atualmente, Diadema tem a terceira maior densidade demográfica do país. Segundo a Fundação Seade, são 375.848 habitantes em 32 km. (ILANUD, 2005, p. 16).

Os dados sobre criminalidade apontam que a maioria das ocorrências policiais registradas se concentram em crimes contra o patrimônio. A tabela 1 ilustra um acelerado crescimento dos números de crimes contra o patrimônio, enquanto a partir do ano 2003 os crimes contra a pessoa praticamente estacionam. Essa preocupação do aumento de crimes contra o patrimônio não é apenas uma questão local em Diadema, pois mesmo com a realização de uma breve pesquisa dos números criminais, através dos órgãos oficiais, revela que o crescimento daquele tipo de crime está presente em diversas cidades brasileiras.

Tabela 1 – Ocorrências policiais de crimes contra a pessoa e patrimônio em Diadema

Ano	Crimes contra a pessoa	Crimes contra o patrimônio
1997	2.639	4.923
1998	2.802	7.246
1999	2.823	9.248
2000	2.941	8.719
2001	3.455	8.816
2002	4.089	8.489
2003	3.891	9.395
2004	3.795	8.144
2005	3.819	9.565
2006	3.811	9.719
2007	3.896	10.829

Fonte: Fundação SEADE, 2010.

Partindo para as especificidades de delitos, a tabela 2 aborda quatro tipos de crimes. O relatório produzido pelo ILANUD expõe cinco tipos de crimes e os localiza geograficamente na cidade. Baseada nessas informações, pode-se considerar:

- 1- **Homicídios:** segundo dados da Secretaria de Segurança Pública e Fundação SEADE, os homicídios dolosos apresentam uma queda a partir do ano 2000. Os delitos estão distribuídos por toda a cidade, mas os distritos de Eldorado, Serraria e Taboão são os de maior incidência no período de 1999 a 2004;
- 2- **Tentativas de homicídios:** é mostrado que Eldorado e Taboão se mantêm nos primeiros lugares, mas a região centro também aparece por dois quadrimestres;
- 3- **Roubo:** Distrito do centro aparece em todos os registros, o único distrito que aparece mais de uma vez é Piraporinha;
- 4- **Roubo e furto de veículos:** o centro aparece na dianteira em todos os mapas criminais produzidos pela prefeitura de Diadema;
- 5- **Tráfico:** a dispersão existente nos mapas de tráfico revela um dado conhecido, porém importante, é que as estatísticas de tráfico não tem a ver com o crime propriamente dito, mas sim com a atuação policial que foca esse tema. Os mapas quadrimestrais revelam apenas quais as áreas eleitas pela polícia para reprimir tal crime num dado momento.

Sendo assim, os crimes contra patrimônio concentram-se na região central da cidade, cujo local apresenta maior circulação de bens e agências bancárias. No que diz respeito aos crimes contra a pessoa, o relatório não detectou relação direta entre a condição local e a violência, e as áreas de concentração desses crimes são Eldorado e Serraria.

Tabela 2 – Taxas por 100 mil habitantes por tipo de crime em Diadema (1999-2010)

Ano	Homicídio Doloso	Furto	Roubo	Furto e Roubo de Veículo
1999	102,82	568,96	736,05	970,54
2000	76,15	524,07	671,32	976,21
2001	65,79	661,01	704,69	810,03
2002	54,12	746,07	653,05	673,17
2003	44,48	792,88	805,01	670,75
2004	35,39	648,67	573,10	545,17
2005	27,57	743,10	716,58	626,25
2006	20,26	798,90	746,17	638,39
2007	20,55	840,29	838,23	633,49
2008	21,13	776,60	979,53	620,52
2009	14,36	728,29	1.110,96	836,87
2010	20,98	716,51	910,53	832,04

Fonte: SSP, 2011

Tabela 3 - Média mensal de homicídios em Diadema (1998-2007)

MÉDIA MENSAL									
1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
28,8	31,2	22,6	19,8	16,8	13,9	10,8	8,6	6,5	6,7

Fonte: Ticiania Nascimento Egg (2009) - Secretaria de Defesa Social, Prefeitura de Diadema

De acordo com as tabelas 2 e 3, os crimes contra a pessoa apresentaram taxas elevadas entre 1999 e 2001 – destacando o ano de 1999 com 389 homicídios significando mais de um homicídio por dia no ano – ocorrendo uma gradativa queda até 2007; os crimes contra o patrimônio tiveram alta a partir de 1999 e continuam aumentado até 2010, esta tendência do

aumento de crimes contra o patrimônio não é observada apenas em Diadema, é um fenômeno presente em várias cidades do Brasil.

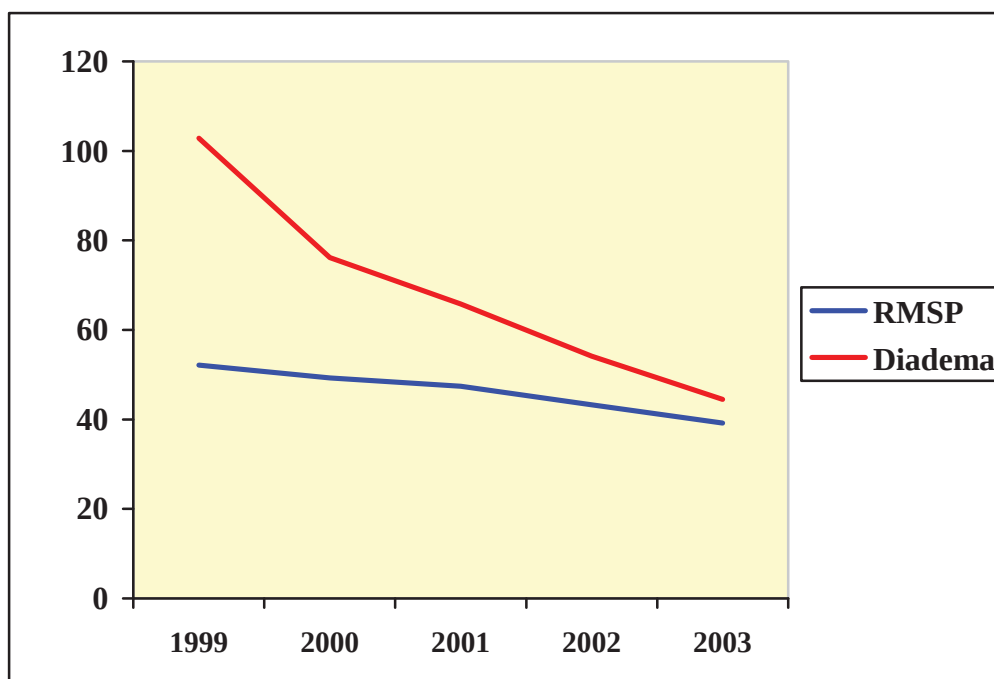
Esse período de aumento da taxa de homicídios dolosos no final da década de 1990 e começo de 2000, não foi constatado apenas em Diadema. A Grande São Paulo³³ apresentou números altos de homicídios, como descreve o Instituto Fernand Braudel

Em 1999, 11.455 assassinatos foram registrados na Grande São Paulo, em um clima de negligência das autoridades federais, estaduais e municipais. As organizações políticas estavam desorganizadas e carentes de recursos. A segurança pública ainda não era um grande assunto político. (Instituto Fernand Braudel, 2005, p.05)

A partir de 2002 as taxas de homicídios dolosos apresentam queda. Esse comportamento de queda também foi constatado na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). O gráfico 1 ilustra as tendências das taxas de homicídios dolosos da RMSP e Diadema, pode-se perceber que entre 1999 e 2003, as linhas apresentam trajetórias de queda. Na RMSP as taxas caem em movimentos constantes e progressivos, enquanto em Diadema há uma queda brusca acompanhada de uma queda constante. Apesar de as taxas de Diadema serem maiores em relação às taxas da RMSP, lembrando que o tamanho das populações especificam as taxas, de modo geral, Diadema apresentou maior queda entre 1999 e 2003. Em 1999 a RMSP apresentou a taxa de 52,10 homicídios, em 2003 de 39,19, uma queda de 20,49; em Diadema a taxa variou em 1999 com 102,82 homicídios para 44,48, com queda de 58,34.

33 A Região Metropolitana de São Paulo, também conhecida como a Grande São Paulo, reúne 39 municípios do Estado de São Paulo.

Gráfico 1 - Taxas de homicídios dolosos na Região Metropolitana de São Paulo e Diadema (1997-2007)



Fonte: SEADE, 2011.

A tabela 4 aborda as taxas de mortalidade por agressões³⁴, como esses dados abrangem os vários tipos de classificações de homicídios e não se restringem aos homicídios dolosos, é possível observar um panorama geral de óbitos por agressões. Pode-se perceber que a tabela 4 expressa a informação de números maiores do que o gráfico 1, principalmente em relação a RMSP. Apesar dos números serem muito diferentes entre a tabela 4 e o gráfico 1, considerando os diferentes métodos, é perceptível que em ambos a tendência é a queda de registros das mortes por violência.

³⁴ As taxas de mortalidade por agressões são calculadas: óbitos por agressões (são dados obtidos pelo Sistema de Informações sobre Mortalidade - Ministério da Saúde) / população x 100.000.

Tabela 4 - Taxa de mortalidade por agressões (homicídios) na Região Metropolitana de São Paulo e Diadema (1996-2009)

Anos	RMSP	Diadema
1997	54,10	135,87
1998	58,60	137,53
1999	65,22	140,54
2000	59,40	108,54
2001	58,07	87,13
2002	55,48	90,16
2003	48,73	74,94
2004	37,50	53,79
2005	28,12	48,81
2006	24,37	34,34
2007	18,08	29,08
2008	16,74	34,66
2009	15,75	26,60

Fonte : SEADE, 2011.

Descobrir as causas dessas quedas das mortes violentas é intrigante e motivo de muitas discussões. Vera da Silva Telles (2010) problematiza as explicações que são colocadas como hipóteses das quedas das taxas de homicídios

Se os dados são evidentes, o mesmo não se pode dizer dos fatores que explicariam a queda na taxa dos homicídios. As hipóteses em debate são várias, cada qual indicando dimensões efetivas das evoluções crescentes da economia (desempenho positivo dos mercados de trabalho), da sociedade (mudanças no perfil sociodemográfico da população), das instituições (mecanismos de participação social, ONG's, fóruns públicos), da política (papel mais ativo dos municípios) e, também, nas políticas de segurança pública (modernização, reforma gerencial, recursos). (TELLES, 2010, p. 209).

Telles (2010) atenta que para compreender o cenário urbano, das taxas de mortalidade na capital e RMSP dos anos 2000, é importante descartar a hipótese fácil e cômoda de tudo explicar pelo atraso, anomia, desorganização social resultada de uma suposta ausência de Estado. Inclusive, a hipótese que o PCC teria contribuído para regressão das taxas de

homicídios ao atuar na mediação de conflitos e na manutenção da ordem não explica tudo, pois a comparação dos dados paulistas com os de outros estados e cidades mostra tendências que não poderiam ser explicadas pela ação do PCC (TELLES, 2010).

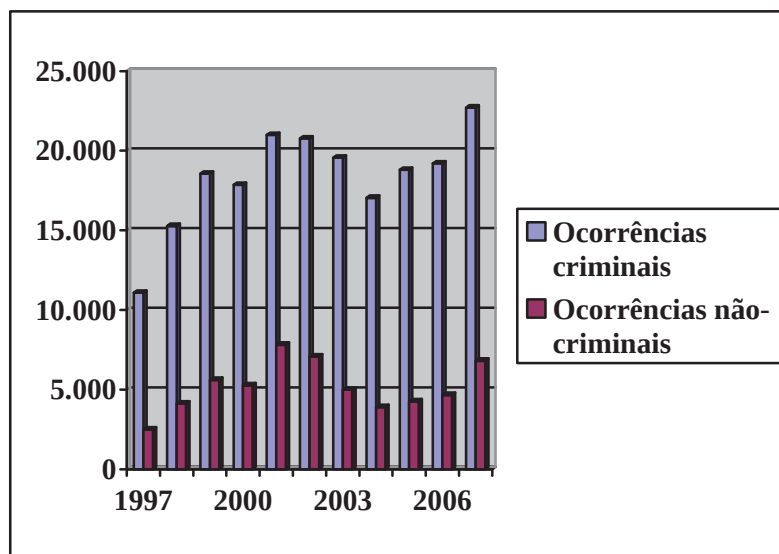
O gráfico 2 trata das ocorrências criminais e não-criminais. As ocorrências policiais não-criminais, embora não sejam crimes ou contravenções, são, por determinação legal ou por cautela, registradas em distritos policiais, para averiguações ou verificação de responsabilidade. Entre outros exemplos, essas ocorrências podem ser: suicídio tentado ou consumado, perda ou extravio de documentos ou desaparecimento de pessoas.

A abordagem desse gráfico é importante para o presente trabalho devido a muitas dessas ocorrências chegarem como demandas da população nas reuniões dos CONSEGs. É comum os conflitos não-criminais aparecerem nas reuniões dos CONSEGs, como casos de perturbação entre vizinhos ou com empresas, cruzamento perigoso de trânsito, e outros, que poderão resultar em crimes, nesse sentido, a prevenção primária torna-se o mecanismo central de ação dos conselhos.

Essas ocorrências não-criminais se tornam um diferencial para o CONSEG, pois muitas vezes essas demandas não são registradas pela população para se tornarem estatísticas é através dos conselhos que chegam aos policiais. Mas também é importante ressaltar que os CONSEGs são realizados por certos grupos e a população que não frequenta os conselhos por não confiar na polícia não levam suas demandas.

Pode-se notar que os registros de crimes e não-crimes apresentam a mesma tendência, o gráfico ilustra que as oscilações daqueles estão em concordância, quando aumentam os crimes também aumentam os não-crimes, e vice-versa. Pode parecer que os números dos não-crimes são insignificantes perto dos criminais, mas não se deve esquecer que os primeiros exigem todo um dispêndio de trabalho policial, e às vezes judicial. Segundo a entrevistada Mariney, coordenadora do Observatório Municipal de Segurança, Diadema implantou o projeto “Mediação de conflitos” para atender as demandas de conflitos cotidianos, pois o mapeamento da criminalidade concluiu que alguns conflitos cotidianos entre as pessoas terminavam em mortes, agressões e processos jurídicos. Esse projeto de mediação busca resolver os problemas através de um trabalho de conversas e negociações. Mas também ocorre de as ocorrências não-criminais serem resolvidas com tratamento de criminais pelo viés policial e penal, como será demonstrado nos capítulos 4 e 5.

Gráfico 2 – Ocorrências criminais e não-criminais



Fonte: Fundação SEADE, 2010.

O gráfico 3 trata das despesas municipais de Diadema no período de 2004 a 2007. Uma observação que chama a atenção diz respeito às poucas despesas com habitação, sendo um setor de grande necessidade em Diadema. O gráfico demonstra que segurança pública e habitação representam, praticamente, os mesmos valores de despesas.

Tratando-se dos custos de todo esse processo de implantação de políticas de segurança pública, Miriam Guindani (2005) apresenta alguns números

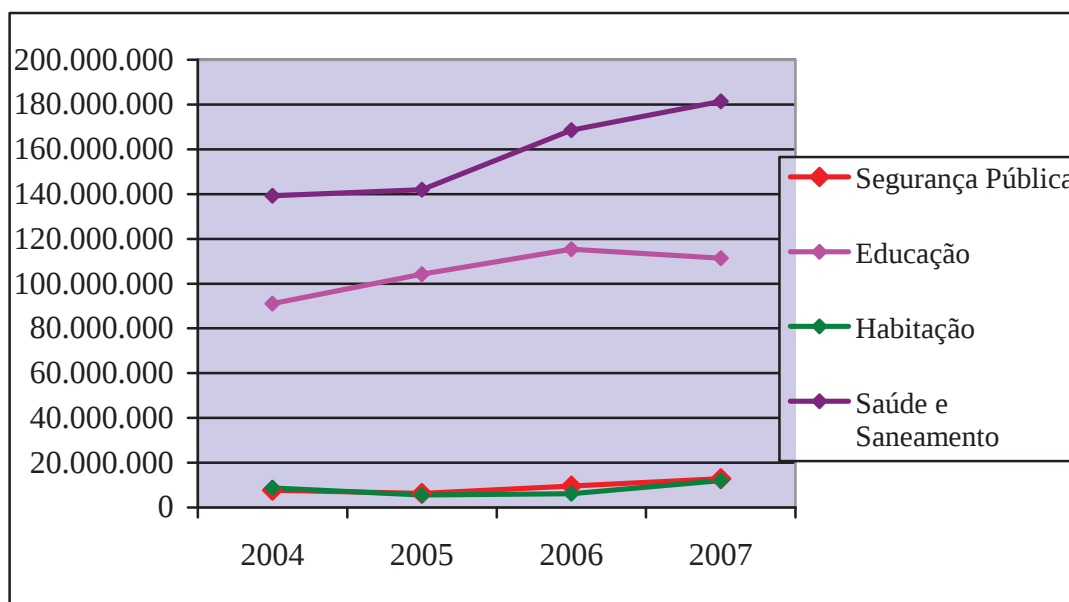
Talvez por tratar-se de um órgão criado muito recentemente, a secretaria contava, em 2003, com apenas 1,6% do orçamento municipal. O orçamento da prefeitura para os investimentos dos projetos de prevenção do crime e da violência (inclusive o da própria Secretaria de Defesa Social), em 2003, foi de aproximadamente R\$4 milhões, com previsão de aumento para R\$5,44 milhões em 2004. Os recursos eram provenientes do orçamento municipal, do Fundo Nacional de Segurança Pública e de algumas parcerias com a iniciativa privada. Os recursos do governo federal serviram para equipar a guarda civil. Os principais gastos do setor destinaram-se a pessoal, formação profissional e manutenção de equipamentos. (GUINDANI, 2005, p. 129).

A relação direta entre aumento de despesas com segurança e queda dos homicídios é uma visão que reduz e fragmenta a realidade em suas dimensões. Também o aumento de gastos com segurança não é sinônimo de políticas bem construídas. Portanto, a leitura sobre

orçamento municipal do relatório demonstra a complexidade e a rede social atuando no tratamento do crime

Uma das formas utilizadas tradicionalmente para se analisar uma política pública é medir quanto do orçamento é empregado nela. Neste caso específico consideramos esta abordagem um erro, tendo em vista que boa parte dos gastos municipais com segurança está diluída em várias áreas diferentes. Por exemplo, os gastos com segurança escolar são atribuídos à pasta da Educação, aqueles despendidos com a manutenção de delegacias e postos da PM (uma despesa recorrente na maioria das prefeituras), ficam vinculados à pasta de Obras. (ILANUD, 2005, p. 9).

Gráfico 3 – Despesas Municipais de Diadema



Fonte: Fundação SEADE, 2010.

Há muitas notícias de jornais que divulgam a redução da criminalidade em Diadema, como “Diadema exporta modelo para redução de violência” (notícias Terra-26/04/2009), “Cidade se transforma em laboratório da violência” (Folha de São Paulo, Colunas-06/03/2005). Os dados mostram que houve realmente uma queda em números, mas nos números de homicídios, a criminalidade abrange muitos tipos de crimes. Foi importante para a vida cotidiana dos moradores essa diminuição nos homicídios, mas a questão que vem a seguir do primeiro passo, a queda dos homicídios, é: a sensação de insegurança acompanhou

essa queda? As reuniões dos CONSEGs demonstraram que os participantes reconhecem a queda dos homicídios, mas se sentem inseguros diante da atual criminalidade.

Essa queda dos índices de homicídios pode representar a idéia de Foucault (2008) sobre as estatísticas. O autor argumenta que as estatísticas são instrumento de conhecimento do Estado para com os súditos, são conjuntos técnicos que caracterizam a própria realidade do Estado. São instrumentos de governo, pois não se governa leis, mas pessoas. A leitura de Foucault (2008b) contribui para se pensar em como a estatística é usada e afirma que a finalidade é alcançar uma média aceitável, não se importando o tamanho dos números. Essa aceitação da média pode variar de acordo com valores culturais e temporais. Se a queda de índices criminais alcança uma média aceitável socialmente há uma tranquilidade, mas se os índices ultrapassam a média aceitável há um alarme e sensação de medo.

A criminalidade em Diadema configurou um grave problema social, especialmente no mandato de Gilson Menezes. Cabe destacar que é complicado vincular diretamente os problemas da criminalidade a essa gestão, pelas seguintes razões: as causas da criminalidade não estão relacionadas somente à má gestão; são diversas e complexas. A participação efetiva do município no enfrentamento da violência é algo recente e, portanto, sem passado e experiências consolidadas. Do mesmo modo, havia a fragilidade das instituições policiais do Estado de São Paulo. Deve ser ressaltado que a gestão realmente teve dificuldades e limites em tratar os problemas da segurança pública do município de forma efetiva (NASCIMENTO EGG, 2009).

A iniciativa da criação da Guarda Civil Municipal (GCM) surgiu no governo político do prefeito Gilson Menezes, pela Lei Complementar Nº 100, de 12 de novembro de 1999. Diante da grave situação e da repercussão que se encontrava o município, principalmente pelos altos índices de homicídios, o enfrentamento da violência e criminalidade foi prioridade governamental do prefeito Filippi Júnior, eleito em 2000. Segundo Nascimento Egg (2009), a gestão de Filippi significou um marco no que diz respeito à relação Estado e sociedade no setor de segurança pública, visto que, anteriormente, aparentemente não havia indícios dessa aproximação de forma efetiva no nível municipal. A autora divide a gestão da segurança municipal em Diadema em dois períodos principais, que coincidem com os dois governos do prefeito Filippi e com planos municipais: o primeiro momento refere-se ao período de 2001 a 2004 e o segundo, de 2005 a 2008.

Como representante do poder público municipal foi entrevistada a Mariney, GCM e coordenadora do Observatório Municipal de Segurança, instituição responsável por compilar dados da polícia e do município para traçar ações de segurança pública local. Mariney, 36 anos, reside em Santo André.

3.2.1 Período 2001-2004

Nascimento Egg (2009) menciona que a iniciativa da gestão municipal de segurança teve um marco com a elaboração do 1º Plano Municipal de Segurança Pública, ano 2001, feito pela prefeitura. Representa o primeiro planejamento e implementação efetiva de instituições e políticas da prefeitura local. A partir desse, foram executadas diversas ações para enfrentar a criminalidade, como: a consolidação de centro de geoprocessamento, sistematização e informatização das ocorrências criminais; criação do Projeto Adolescente Aprendiz, dirigido para jovens de 14 a 15 anos, moradores em áreas que representam risco social; fiscalização do fechamento de bares e de estabelecimentos irregulares, poluição sonora e comércio informal.

Outra medida tomada foi a criação da Secretaria de Defesa Social, anteriormente as questões de segurança pública eram tratadas por uma coordenadoria de defesa social, vinculada à Secretaria de Assistência Social. Nascimento Egg (2009) expõe que essa coordenadoria não possuía suficiente corpo administrativo e operacional e autonomia política e decisória para lidar mais eficazmente com a criminalidade. Paralelo a esse processo, foi criado o Conselho Municipal de Segurança, que consiste em ser um órgão consultivo e deliberativo.

Em relação à participação da população nesse processo de segurança pública do município, é importante ressaltar que Nascimento Egg (2009) conclui que não houve um esforço significativo para incentivar o envolvimento da população local, mas houve uma parcela expressiva de apoio popular a ações mais duras, tendência que muitos autores analisaram, como a cultura de controle em Garland (2008). Nascimento Egg (2009) observa que apesar da intersetorialidade e participação de diferentes atores sociais e instituições para o controle da criminalidade, não se verificou a construção de espaços públicos de discussão junto à população e aponta duas explicações para isso, que seria a falta de iniciativa do Estado e a falta de ativismo da população. Apesar de serem realizadas muitas audiências públicas,

fóruns itinerantes de segurança, Carlos, membro do CONSEG Regional Sul, relata que essas reuniões eram controladas por membros das instituições governamentais do município, a operacionalização da governamentalidade

Especificamente no que diz respeito à relação com a população, percebe-se, nesse período, um esforço incipiente no sentido de incentivar o envolvimento da população local nas ações de segurança pública, principalmente por meio das campanhas públicas realizadas, como da prevenção ao uso de álcool e da divulgação dos serviços disponibilizados. Dentre eles, destaca-se o processo de fechamento de bares. Essa lei foi implementada depois da realização de 105 audiências públicas, durante um ano e meio, junto aos comerciantes e donos de bares. Posteriormente, a prefeitura consultou a população sobre a aceitação dessa lei: segundo dados da instituição, a aprovação foi de 85%. É interessante mostrar que algumas lideranças do OP espontaneamente afirmaram terem sido entrevistadas sobre a aceitação dessa lei.

Verifica-se, portanto, que esse primeiro período se voltou principalmente para o planejamento municipal de políticas de segurança, busca pela intersetorialidade e participação de diferentes setores e instituições no enfrentamento da criminalidade e para a execução de ações operacionais no sentido de enfrentar e reduzir os altos índices de criminalidade. Não se verifica a construção de espaços públicos de discussão junto à população local, e há duas explicações principais para isso: falta de iniciativa do Estado para a construção de tais espaços e falta de ativismo da população local no setor. Em linhas gerais, ressalta-se que o Conselho Municipal de Segurança – consolidado nesse período – deveria consistir em arena participativa, porém, é fechado à participação popular. (NASCIMENTO EGG, 2009, p. 66-67).

3.2.2 Período 2005-2008

No segundo período da implantação das políticas e segurança municipais, as ações anteriores continuaram a ser implementadas. Houve também o aprimoramento, como a ampliação do projeto “Jovem Aprendiz” e a capacitação continuada da GCM. Foi elaborado o 2º Plano Municipal de Segurança Pública, com a finalidade de dar continuidade e incrementar o planejamento municipal. Comparado ao primeiro plano, o segundo é mais detalhado e destina-se à concepção de novas ações e ao aperfeiçoamento das iniciativas existentes. O segundo plano foi dividido em três grandes prioridades no controle da criminalidade em Diadema: 1) criminalidade e fatores potencializadores; 2) gestão; e 3) urbanização. Cada prioridade está dividida em 17 compromissos, conforme em seguida:

1) Criminalidade e Fatores Potencializadores.

Compromisso 1 – Intensificar a redução do número de homicídios.

Compromisso 2 – Criar e implementar políticas públicas inovadoras de prevenção da violência, voltadas para a juventude.

Compromisso 3 – Combater a violência intrafamiliar.

Compromisso 4 – Colaborar nas ações de combate ao tráfico de drogas.

Compromisso 5 – Promover a cultura de paz nas escolas.

Compromisso 6 – Combater a sensação de insegurança.

Compromisso 7 – Desarmamento.

Compromisso 8 – Difundir a cultura de paz como estratégia contra a cultura de violência.

Compromisso 9 – Garantir a tolerância e a diversidade de identidades nas políticas públicas de segurança.

Compromisso 10 – Câmeras de segurança: estabelecer um conjunto de regras e limites de utilização.

2) Gestão

Compromisso 11 – Ampliar a articulação da Secretaria de Defesa Social com as outras secretarias do município.

Compromisso 12 – Criar canais alternativos de participação popular na gestão da Secretaria de Defesa Social.

Compromisso 13 – Investir na formação e no aperfeiçoamento da Guarda Civil Municipal como órgão comunitário e preventivo.

Compromisso 14 – Incrementar o sistema de informações criminais.

Compromisso 15 – Avaliar a execução e impacto do Plano

3) Urbanização

Compromisso 16 – Desenvolver novas etapas do processo de fechamento de bares.

Compromisso 17 – Investir na criação, revitalização e melhoria de espaços públicos.

(Sou da Paz, PREFEITURA DE DIADEMA: 2005)

Segundo Nascimento Egg (2009, p.56), para “cada compromisso, definiram-se os desafios, as justificativas desses desafios, as ações para superar esses desafios, os atores envolvidos em cada ação e os resultados esperados”. Para demonstrar o desenho do plano, em

seguida, está a ação referente à mediação de conflitos do *Compromisso 11. Ampliar a Articulação da Secretaria de Defesa Social com as outras Secretarias do Município*.

Quadro 3 - Articulação da Secretaria de Defesa Social com as outras Secretarias do Município

Desafio 1	Criar um Grupo de Gestão em Segurança composto pelas secretarias relativas a todas as áreas de atuação do Plano, no Gabinete do Prefeito
Justificativa	Aumentar o número de atores institucionais envolvidos em ações que podem resultar na prevenção da criminalidade. Dessa maneira o Plano Municipal de Segurança garante sua execução transversal.
Ação	Criar Grupo de Gestão
Ação	Estabelecer metodologia de trabalho do grupo, prioridades de atuação e seu planejamento estratégico
Ação	Estabelecer um calendário trimestral de reuniões.

Fonte: Instituto Sou da Paz, Prefeitura de Diadema, 2005.

3.3 Leituras e Análises das políticas de segurança

De modo geral, as análises de estudiosos ressaltam que as políticas de segurança de Diadema apresentaram resultados satisfatórios

Tomando como partido a eficácia de intervenções locais e os efeitos de uma política fundamentalmente preventiva como estratégia de redução da violência e criminalidade, o município de Diadema vem desenvolvendo, desde então, uma série de ações que tiveram impacto extremamente positivo na redução da criminalidade violenta no município. Além do impacto real, a experiência de Diadema serve como boa ilustração da série de mudanças no campo da segurança pública brasileira em andamento na última década. Diante de um quadro agudo e grave de violência, as diversas esferas do poder público e a sociedade civil organizada se viram obrigadas a rever suas estratégias de enfrentamento do problema. Nesse cenário, Diadema é um caso de estudo emblemático e muito profícuo do alargamento e multiplicidade dos atores envolvidos na prática de políticas de segurança e

que, portanto provoca uma reflexão interessante, reunindo elementos que proporcionam uma análise ampla a respeito do papel dos municípios na segurança pública. (MIRAGLIA, 2006, p. 93).

As análises acadêmicas reconhecem que as políticas públicas de segurança que também envolvem políticas sociais, com o esforço conjunto de setores da sociedade civil e governos municipal, estadual e federal tiveram impacto na criminalidade de Diadema, mas abordam o problema ainda existente em seus índices

Embora os índices de criminalidade de Diadema ainda estejam altos, se comparados com os números considerados aceitáveis pela Organização das Nações Unidas³⁵, as ações promovidas tanto graças à criação de políticas públicas para segurança urbana como através de políticas sociais conjugadas têm obtido avanços nas questões relacionadas à redução da criminalidade violenta. Entre os municípios paulistas em que as taxas de homicídios alcançaram índices alarmantes, Diadema é a cidade em que se observa maior impacto das ações deflagradas para a redução da criminalidade violenta. (GUINDANI, 2005, p. 140).

Um grande problema que não se reduz à esfera municipal, sendo notado também na estadual e federal, é a desvalorização da avaliação e acompanhamento das políticas públicas. As políticas públicas são avaliadas enquanto estão tratando dos casos, mas não há um acompanhamento dos seus resultados, ou seja, das conseqüências qualitativas das políticas. As políticas precisam de avaliação e acompanhamento para eventuais alterações caso ocorra algum problema e para continuar o desenvolvimento das práticas que obtiveram sucesso. No Brasil não há essa tradição de avaliação e acompanhamento e o município de Diadema parece não estar caminhando em outra direção. As avaliações encontradas até o momento de fontes da administração local são simplificadas, não havendo um acompanhamento minucioso dos resultados.

As explicações de gestores e especialistas sobre as altas taxas de homicídios oscila entre a lei e a ordem. O argumento de José Vicente da Silva Filho (2002) sobre a explicação da situação alarmante da criminalidade em Diadema se fundamenta no descaso das autoridades, policiais desmotivados e problemáticos, falta de ativismo da sociedade civil são alguns dos problemas que desencadearam as mortes violentas em Diadema

³⁵ Guindani (2005) esclarece que segundo a ONU, o índice aceitável para uma cidade com o contingente populacional de Diadema (em torno de 300 mil habitantes), é de trinta mortes por 100 mil habitantes. Entretanto, o município ainda está acima do limite aceitável: 44 mortes por 100 mil habitantes.

Um problema relativo ao elevado índice de homicídios em Diadema foi o histórico de descaso das autoridades na designação de chefias competentes para cuidar de área tão problemática. Os argumentos dados pelas autoridades de Diadema, principalmente policiais, para explicar os altos índices de homicídios na cidade, variavam da decorrência do tráfico de drogas e uso de drogas à pobreza. Como se os culpados fossem os próprios mortos que tinham situação social e comportamento de risco. Outra explicação comumente aceita era a de que a cidade era local de “desova” de assassinatos praticados em áreas vizinhas.

A situação de Diadema só chamou a atenção em março de 1997 quando um grupo de policiais militares foi flagrado, por uma câmera escondida, agredindo um grupo de pessoas e matando uma delas na Favela Naval, que se tornou conhecida nacionalmente com a divulgação das imagens da violência policial. As autoridades procuraram circunscrever a culpa pelas agressões aos policiais e seus chefes imediatos. Na verdade, Diadema era um símbolo de descaso das autoridades com as áreas cronicamente violentas, para onde chefes policiais costumavam ser mandados como punição por problemas de conduta profissional. Policiais desmotivados ou problemáticos, principalmente em funções de chefias, não tem o melhor perfil para debelar um problema sério como o grau de violência a que era submetida toda a cidade. (DA SILVA FILHO, 2002, p. 238-239).

O Instituto Fernand Braudel publicou um estudo, ano 2005, divulgando que em 1999 não havia nenhuma variação significativa de empregos ou pobreza, os investimentos municipais eram os mesmos, afirma que “tudo parecia transcorrer dentro da mais perfeita normalidade”. Por fim, o estudo declara que traficantes se mudavam para Diadema, negociando lugares para se estabelecerem, isso ocorreu quando o *crack* e a cocaína estavam se espalhando pela periferia, sendo assim, a disputa por territórios e mercado inflou um novo ciclo de violência.

Já os entrevistados membros dos CONSEGs e do poder público municipal afirmaram que a Lei de Fechamento de Bares foi a política que reduziu os homicídios, então, isso quer dizer, que o motivo do crescimento das mortes violentas foi os bares representarem locais de violência. O maior argumento dos entrevistados é de que os frequentadores dos bares bebiam e uma briga pequena terminava em morte.

Muitas versões sobre os motivos das mortes violentas em Diadema. Essas versões se apresentam de forma fragmentada, e algumas superficiais, como é o caso de argumentar que grande parcela dos 359 homicídios em 1999 aconteceu devido às pessoas ingerirem bebidas alcoólicas, brigarem e se matarem. Cabe perguntar o que produz e alimenta a violência como forma de se relacionar na sociedade brasileira? A resposta dessa questão não se resume ao

isolar o problema de seu contexto social, tornando a violência como um comportamento individual que cabe ao indivíduo mudar seus valores pessoais. A violência é produzida e compartilhada coletivamente através da discriminação, desigualdades sócio-econômicas, segregação espacial, intolerâncias aos grupos desviantes da “norma”, ela é difusa e produzida na sociedade.

4 CONSEG: GESTÃO DA COMUNIDADE

A partir da década de 1980 tem início o crescente debate nacional e internacional sobre novas possibilidades de interpretação e tratamento dos conflitos subjacentes à demanda pública por segurança contra o crime. Diante da contraposição ao modelo tradicional de “segurança pública”, situado no controle penal da criminalidade, surgem novas experiências e argumentos que ressaltam a participação da sociedade civil nas políticas de segurança pública. Ou seja, a gestão da segurança deixa de ser compreendida como unicamente “questão de polícia”, de uma ordem pública a ser imposta pelo aparato repressivo do Estado, para a democratização de seus processos decisórios (DIAS NETO, 2005). Há muitas práticas sendo desenvolvidas, como Conselhos Comunitários de Segurança, Ouvidorias e Corregedorias, Secretarias Municipais.

A segurança pública vem se relacionando com outras áreas, o pluriagencial, nesse sentido, a prevenção da criminalidade envolve diversos setores do governo e da sociedade civil, como projetos que integrem secretarias de planejamento urbano, educação, cultura, saúde; conselhos; movimentos sociais; plano diretor. Apesar do discurso do pluriagencialismo estar aumentando, o mesmo não ocorre na prática, essa forma de lidar com a segurança não tem relação expressiva com a política pública sistêmica.

4.1 Governar pela Comunidade

A própria denominação do conselho como Conselho Comunitário de Segurança traz uma reflexão para o presente estudo. O que significa comunidade no CONSEG? Como ocorrem as relações comunitárias? Qual é o papel do CONSEG nas relações comunitárias com a segurança pública?

Os CONSEGs Centro e Regional Sul participaram do processo de construção de políticas públicas de segurança local em Diadema. Essa participação é caracterizada pelo “*empowerment*” (empoderamento) da comunidade, mediante “grupos comunais” que podem

falar “em nome da comunidade”, é o governo por meio da comunidade que se autogoverna, como diria Nikolas Rose (1996)³⁶

Here, new modes of neighbourhood participation, local empowerment and engagement of residents in decisions over their own lives will, it is thought, reactivate self-motivation, self-responsibility and self-reliance in the form of active citizenship within a self-governing community. (ROSE, 1996, p. 335).

O ponto central da teoria de Rose (1996) é a idéia que a comunidade, com seus laços que conecta os indivíduos, pode ser um instrumento para regular, reformar ou mobilizar

‘Government through community’ involves a variety of strategies for inventing and instrumentalizing these dimensions of allegiance between individuals and communities in the service of projects of regulation, reform or mobilization. (ROSE, 1996, p. 334).

A comunidade é um modo de governar que produz conseqüências desejáveis para todos e cada um

In each case, community is not simply the territory of government, but a *means* of government: it ties, bonds, forces and affiliations are to be celebrated, encouraged, nurtured, shaped and instrumentalized in the hope of producing consequences that are desirable for all and for each. (ROSE, 1996, p. 335).

Mas também produz valores novos, que reconfiguram relações de exclusão e inclusão

Government through community, even when it works upon pre-existing bonds of allegiance, transforms them, invests them, with new values, affiliates them to expertise and re-configures relations of exclusion. This does not make ‘communities’ in some sense false. But it should alert us to the work entailed in the construction of community, and the implications of

³⁶Agradeço a Vera da Silva Telles por ter me chamado a atenção para o hiperativismo local nos CONSEGs e pela sugestão de leitura do Nikolas Rose com o “governo pela comunidade”.

the logics of inclusion and exclusion, of responsabilization and autonomization, that they inescapably entail. (ROSE, 1996, p. 336).

Segundo Rose (1996), o sentido de comunidade passou por mutações, que começou como uma linguagem de resistência e crítica e se transformou em um discurso de especialistas, isto é, o termo comunidade foi relevante no pensamento político, mas se tornou governamental quando se tornou técnico. Para o autor, a comunidade passa a ser as comunidades que são construídas de forma localizada, heterogênea, superpostas e múltiplas

Today, in contrast, a diversity of ‘communities’ is thought to, actually or potentially, command or allegiance: moral communities (religious, ecological, feminist...), lifestyle communities (defined in terms of tastes, styles of dress and modes of life), communities of commitment (to disability, problems of health, local activism) and so forth. Such communities are construed as localized, heterogeneous, overlapping and multiple. (ROSE, 1996, p. 333).

No Regulamento dos CONSEGs para que alguém da comunidade possa ser um membro efetivo do conselho é preciso ter a “conduta ilibada”, isso significa ter uma conduta pura, isento de mancha e culpa³⁷. De acordo com o regulamento, essa “conduta ilibada” será definida pela comunidade que integra o conselho

Artigo 30 - As condições para ser membro efetivo são:

I - Ser voluntário.

II - Ter idade mínima de 18 anos.

III - Residir, trabalhar ou estudar na área de circunscrição do CONSEG, ou em circunscrição vizinha, que ainda não possua CONSEG organizado, enquanto perdurar tal carência.

IV - Não registrar antecedentes criminais, dispensando-se tal exigência, excepcionalmente, mediante justificativa fundamentada do Presidente, parecer favorável dos membros natos e homologação pelo Coordenador.

V - Ser representante de organizações que atuem na área do CONSEG, a saber: dos poderes públicos; das entidades associativas; dos clubes de

³⁷ Fonte: Dicionário completo da língua portuguesa, Melhoramentos, 2000.

serviço; da imprensa; de instituições religiosas ou de ensino, organizações de indústria, comércio ou de prestação de serviços.

VI - Ser membro da comunidade, ainda que não representante de organização prevista no inciso anterior, desde que formalmente convidado pela Diretoria do CONSEG.

VII - Ter conduta ilibada, no conceito da comunidade que integra.

VIII - Firmar compromisso de fiel observância às normas reguladoras dos CONSEGS, nos termos do artigo 37. (Regulamento dos Conselhos Comunitários de Segurança)

Segundo o regulamento, a linha que parece separar quem pode ser ou não membro efetivo do CONSEG é o antecedente criminal, inclusive os registros de contravenção³⁸ “Artigo 52 - c. Quando indiciado ou processado por crime ou contravenção, cuja repercussão na comunidade possa vir a trazer prejuízo à imagem do CONSEG” (Regulamento dos Conselhos Comunitários).

Se na delimitação de quem deve se tornar membro efetivo do conselho, o regulamento defende que a “conduta ilibada”, dentro do conceito da comunidade que integra, pergunta-se: quem é a comunidade que participou e participa dos conselhos estudados em Diadema? Para conhecer a comunidade que participou dos conselhos nas décadas de 1990 e 2000, serão analisadas quais foram as demandas, isto é, para que as pessoas procuravam os conselhos e o quais as soluções sugeridas por essa comunidade.

A entrevistada Ana relata o processo de participação da comunidade do CONSEG, ela cita os problemas de segurança pública que foram levados para os conselhos e suas resoluções. As resoluções citadas, que resultaram de muitas reuniões com a comunidade, buscaram o viés policial como meio de reduzir a violência. Em vários momentos, a Lei de Fechamento de Bares é apontada como a política que resolveu os problemas

Porque em Diadema, nos anos de 1996 havia toque de recolher, imposto por meliantes em algumas Escolas do Município. Pelo Conselho Municipal de Educação, da qual eu era presidente, procurando a Polícia para que tomassem providências quanto à Segurança, no entorno das Escolas, com Rondas Escolares, que não existiam na época. Mais tarde, intensificamos a

³⁸ As contravenções envolvem um universo de infrações penais com penas de prisão simples ou multas, desde deixar cair objetos da janela do prédio e crueldade contra animais até arma sem licença da autoridade, por exemplo.

cobrança, solicitando ao Governador o estabelecimento de Rondas Escolares Exclusivas. O sistema de informações criminais colaborou bastante para dirigir o trabalho das polícias. Eu ainda não fazia parte do CONSEG, apesar de ter participado de sua fundação em Diadema em setembro de 1991. No ano de 2000 fui convidada a participar efetivamente, o que ocorreu após minha saída do CME (Conselho Municipal de Educação) e já havia sido encaminhado, (conforme Ata de seu conhecimento) solicitação à Prefeitura e à Câmara Municipal que fiscalizassem os bares e o seu fechamento às 24 horas. Lembra-se? A partir daí e com o Fórum dos Cidadãos promovido na cidade pela Instituto Fernand Braudel, iniciaram-se as muitas reuniões e discussões, incluindo levantamento junto às Escolas, tendo em vista que a Prefeitura não havia regulamentado ações de sua competência da Resolução SSP 50, onde o Estado através da Secretaria da Segurança Pública estabeleceu regras para a segurança no entorno das Escolas. Sem a regulamentação as ações da Polícia se dificultavam, tendo em vista que a fiscalização e a autorização de funcionamento dos bares era de competência da Prefeitura. Após calorosa discussão foi aprovada a conhecida Lei Seca. Foi decisivo o investimento do Estado na Segurança Pública e, colaborando com o programa de fiscalização da Prefeitura, o resultado foi positivo. (Ana, 66 anos, pedagoga, reside no Centro).

A questão da moral é muito discutida nos CONSEGs, entre os debates nas reuniões desde a década de 1990, os temas que mais aparecem são a “desestruturação” das famílias, valores tradicionais, princípios religiosos, normas de conduta, pudores. O anexo 3 foi entregue aos presentes no final de uma reunião do CONSEG Centro, um membro efetivo entregou esse folheto como tema para um debate.

O tema do folheto “o vício não justifica o criminoso, apenas coloca em prática o desejo reprimido do crime ou infração. É necessário um freio moral, pois há elos da corrente que precisam ser retirados”, o tema central é “freio moral”, esse documento trás a definição do tema como “algo que contenha nos devidos limites as regras de conduta que regem a sociedade”, e em seguida coloca o vocabulário das palavras. O folheto induz a idéia de reprimir, coibir as condutas fora da norma social. O debate entre os presentes na reunião se concentrou nos valores morais dos jovens no dias atuais, foram apontados os vícios das drogas, festas - principalmente *rave*.

Os Conselhos Comunitários de Segurança em Diadema representam a participação social na segurança pública, essa participação é marcada pelo discurso da comunidade e cidadania. O sentido dessa cidadania³⁹ qualifica o cidadão como sujeito moral dos bons costumes. Essa moral envolve os sujeitos que estão dentro da norma social, enquanto os

³⁹ Agradeço ao Luís Antônio por ter chamado a atenção para o sentido que a cidadania se apresenta.

sujeitos desviantes da norma social são tidos como desqualificados, minorizados e negados. Nesse sentido, a cidadania é operacionalizada mais como uma moralidade que orienta o “conduzir condutas” do que uma categoria do campo político de negociação. Esse discurso da cidadania se apresenta como um dispositivo racional que oculta os processos de estigmatização, discriminação, marginalização. Nos conselhos estudados pela presente dissertação, o cidadão sempre vem acompanhado por descrições como honesto e bom, e a cidadania é exercida dentro de projetos assistenciais que atenda a manutenção da ordem social

A responsabilidade vai no sentido de eu ser um cidadão honesto, que eu não vá incomodar o outro, que vá respeitar o direito do outro, então essa responsabilidade eu tenho. Eu tenho a responsabilidade de ser um cidadão que não vá trazer problemas nem pro Estado e nem pro outro. A responsabilidade de cuidar também do meu meio ambiente, onde eu convivo enfim, só pra você ter uma idéia nós enquanto conselho entendemos que a prevenção é o melhor caminho e criamos em 2008 coral infantil do CONSEG. Entendemos que tomando essa iniciativa estamos formando bons cidadãos, estamos fazendo com que as crianças exerçam na prática a sua cidadania. (Carlos, 38 anos, comerciante, reside no Conceição).

O poder público municipal de Diadema foi aderindo o discurso da comunidade ao longo das décadas de 1990 e 2000. A Secretaria de Defesa Social, atual denominação para a instituição, utilizou dessa comunidade para qualificar o tipo de participação que esteve presente no processo de construção da segurança local. A população participou desse processo na condição de consulta às demandas apresentadas pela secretaria. Nesse sentido, a comunidade apresenta um caráter consultivo no momento das decisões, mas esse caráter não implica que as suas decisões serão efetivadas. Sendo assim, o discurso da comunidade é usado para dar respaldo à ação do poder público, na medida em que o poder público divulga o consentimento e apoio da comunidade para suas ações.

Para os gestores governamentais e sociedade civil a comunidade e a cidadania são formas ativas de participação na segurança pública. A presente dissertação considera que a comunidade e a cidadania são entendidas, pelos CONSEGs e o poder público municipal em Diadema, como procedimentos participativos que os sujeitos são investidos como corresponsáveis nas decisões. Entretanto, a pesquisadora observa que os conselhos e o poder público municipal experimentam essas categorias na operacionalização do controle das condutas desviantes do sujeito moral “normal” e do sujeito que tem pouca possibilidade de ser

incorporado aos ideais e às estruturas da sociedade de consumo. Esse controle das condutas é direcionado para a “policialização das políticas públicas”, expressão utilizada por Pedro Bodê (2011). Portanto, o discurso da comunidade e cidadania, com seu inventário de pulverizar o poder de decisão, oculta o mecanismo de gestão de indivíduos desviantes pelo viés policial. Paralelamente, ocorre o paradoxo que ao mesmo tempo em que as pessoas demonstraram intolerância com grupos que representam riscos aos esquemas sociais de dominação, também demonstraram propostas que não se reduz a repressão, como foi o caso das políticas para jovens na periferia.

De modo geral, é essa comunidade que participa dos conselhos. As visões são heterogêneas, mas a ideia que sobressai é o controle das condutas fora da norma social através do viés policial. Por exemplo, em reuniões muitos dos participantes dos conselhos pediram que a polícia fosse resolver o problema de pessoas em situação de rua, os próprios policiais responderam que isso não é caso de polícia. Também existe uma pequena parcela de participantes que reconheceram que o caso de pessoas em situação de rua não se restringe a polícia, mas que envolve diversas questões, como vícios de drogas, desemprego, algum tipo de violência sofrida; ou seja, que individualizar esse assunto é desconsiderar os contextos e problemas sociais.

4.2 A sociedade civil: governo pela racionalidade dos que são governados

Nessa dissertação, a sociedade civil é um conceito utilizado para se referir aos participantes dos CONSEGs que não representam legalmente o Estado, isso não quer dizer em oposição ao Estado. Esse conceito é embutido de valores históricos sociais, na ditadura brasileira a sociedade civil representava uma esfera em oposição ao Estado autoritário, já na década de 1990 a sociedade civil começa a apresentar certas mudanças que se relacionam com o sistema econômico e político, com a construção do Estado democrático a sociedade civil começa a entrar em alguns espaços governamentais. A dissertação parte da ideia que a sociedade civil não é um dado universal, homogêneo e simétrico⁴⁰; ela é composta por diversos grupos sociais com distintos interesses políticos, condições econômicas e visões de mundo.

⁴⁰ Agradeço a Vera da Silva Telles por ter me mostrado essas características da sociedade civil.

A sociedade civil é muito mencionada nos discursos filosóficos e políticos, é objeto de análise em suas atuais práticas. Foucault (2008a) desenvolve uma reflexão analítica sobre a sociedade civil que perpassa pela teoria clássica dos séculos XVII, XVIII, XIX até o liberalismo. Com isso, o autor demonstra que a sociedade civil não é uma realidade primeira e imediata, não é um dado histórico-natural que viria de certo modo servir de pedestal ou princípio de oposição ao Estado e instituições políticas. Segundo Foucault (2008a), a sociedade civil faz parte da arte de governar⁴¹, ela é paralela ao *homo oeconomicus* e correlata à tecnologia governamental do liberalismo. As características do liberalismo correspondem a “uma tecnologia de governo que tem por objetivo sua própria autolimitação, na medida em que é indexada à especificidade dos processos econômicos” (FOUCAULT, 2008a, p. 404).

A sociedade civil se trata de um campo aberto de relações que não se reduzem às relações entre sujeitos de direito nem às relações de interesse puramente econômico, mas

Esses indivíduos que são sim, sempre, sujeitos de direito, que são sim atores econômicos, mas não podem ser “governáveis” nem a um título nem a outro, só são governáveis na medida em que se poderá definir um novo conjunto que os envolverá, ao mesmo tempo a título de sujeitos de direito e a título de atores econômicos, mas fará aparecer, não simplesmente a ligação ou a combinação desses dois elementos, mas toda uma série de outros elementos, em relação aos quais o aspecto sujeito de direito ou o aspecto sujeito econômico constituirão aspectos, aspectos parciais, integráveis, na medida em que fazem parte de um conjunto complexo. (FOUCAULT, 2008a, p. 401-402).

No âmbito da interação entre os sujeitos designado por esse conceito de sociedade civil permite que a ação de governo atue por entre aquelas unidades abstratas que são os sujeitos de interesse. Para Foucault (2008a), a noção de sociedade civil tal como apresentada pela crítica neoliberal, responde à questão de como governar, pela via das regras do direito, sujeitos de interesse que exigem a “suspensão” do poder soberano

A sociedade civil é o que? Pois bem, creio que a noção de sociedade civil, a análise da sociedade civil, o conjunto dos objetos ou elementos que se faz aparecer no âmbito dessa noção de sociedade civil, tudo isso é, em suma, uma tentativa de responder à questão que acabo de evocar: como governar, de acordo com as regras do direito, um espaço de soberania que tem o infortúnio ou a vantagem, como vocês quiserem, de ser povoado por sujeitos econômicos? Como encontrar uma razão, como encontrar um princípio racional para limitar de outro modo que não seja pelo direito, de outro modo

⁴¹ De acordo com Foucault (2008), o governo se trata não da instituição governo, mas da atividade que consiste em reger a conduta dos homens num quadro e com instrumento estatais.

que não seja pela dominação de uma ciência econômica, uma prática governamental que tem de assumir a heterogeneidade do econômico e do jurídico? (FOUCAULT, 2008a, p. 402).

Na teoria do *Homo economicus* o interesse coletivo nascia de um jogo necessariamente cego entre os diferentes interesses egoístas. Foucault (2008a) analisa os vínculos entre história, sociedade civil e jogo econômico agindo nas relações entre unidades coletivas e políticas

É o interesse egoísta, é por conseguinte o jogo econômico que vai introduzir na sociedade civil essa dimensão pela qual a história se encontra perpetuamente presente nela, os processos pelos quais a sociedade civil está fatalmente e necessariamente engajada na história. (FOUCAULT, 2008a, p. 417).

Segundo Foucault (2008a), a sociedade civil não será a humanidade em geral, ela sempre se apresentará como conjunto limitado, como conjunto singular dentro de outros conjuntos. O autor pondera que a sociedade civil é comunitária e envolve laços

A sociedade civil não será a humanidade em geral; será conjuntos, conjuntos do mesmo nível ou conjuntos de nível diferente que vão agrupar os indivíduos num certo número de núcleos. É a sociedade civil, diz Ferguson, que faz que o indivíduo “abrace a causa de uma tribo ou de uma comunidade”. A sociedade civil não é humanitária, é comunitária. (FOUCAULT, 2008a, p. 410).

A análise de Foucault (2008a) demonstra uma ruptura, um ponto de clivagem, uma transformação de artes de governar, de modo que esses distintos tipos de arte de governar se sobrepõem e convivem. No século XVI, a palavra chave para a arte de governar era a sabedoria, quer dizer, governar segundo com o que a ordem geral das coisas divinas pode nos prescrever pelo governo da verdade, verdade do texto religioso, verdade da revelação. Já entre XVI e XVII, a regulação do exercício de poder não parece ser feita pela sabedoria, mas pelo cálculo, cálculo das riquezas, cálculo das relações, procura-se regular o governo pela racionalidade em duas formas; a racionalidade do Estado pelo indivíduo soberano e uma outra forma a partir do século XIX, o governo pela racionalidade dos que são governados, dos que são governados como sujeitos econômicos, de modo mais geral, como sujeitos de interesses, na medida em que para satisfazer a esses interesses eles utilizam certos números de meios e utilizam como querem. Isto é, a arte de governar baseada no comportamento racional dos que são governados caracteriza a racionalidade liberal. Nas palavras de Foucault (2008a)

E é nisso que vocês vêm no mundo moderno, o mundo que nós conhecemos desde o século XIX, toda uma série de racionalidades governamentais que se acavalam, se apóiam, se contestam, se combatem reciprocamente. Arte de governar pautada pela verdade, arte de governar pautada pela racionalidade do Estado soberano, arte de governar pautada pela racionalidade dos agentes econômicos, de maneira mais geral, arte de governar pautada pela racionalidade dos próprios governados. (FOUCAULT, 2008a, p. 424).

Foucault (2008a) problematiza a noção de sociedade civil e demonstra a complexidade de suas relações com outras instâncias da economia, política, jurídica. Ao problematizar a idéia de sociedade civil, o autor põe em evidência o paradoxo que a relação entre sociedade civil e Estado constitui.

Portanto, essa noção de sociedade civil de Foucault (2008a) contribui para definir qual é a sociedade civil estudada nos CONSEGs de Diadema. A relação entre Estado e sociedade civil nos conselhos não foi percebida em situação de opositores, mas como demonstrou Foucault (2008a), trata-se de regular o governo pela racionalidade dos que são governados. Isso levanta uma série de problemas: o que são esses “governados”? Como esses “governados”, que são da sociedade civil e portanto conjuntos de agrupamentos, podem exercer a arte de governar sobre outros “governados”?

A sociedade civil participante dos conselhos de Diadema, que fazem o papel de gestores da ordem pública, é composta por muitos agrupamentos com suas barreiras fixas de separação. Como é o caso que foi possível observar na pesquisa de campo que a maior parcela dos participantes não são de áreas socialmente vulneráveis, a população dessas áreas quando entra em contato com o CONSEG, normalmente, realizam suas denúncias diretamente com os presidentes dos conselhos sem a presença em reuniões. Isso não quer dizer que essa população nunca compareça a reuniões.

Uma indagação que se apresenta diante desse quadro exposto é: de que forma os “governados” dos conselhos governam? De modo geral, foi observado que os “governados” dos conselhos em Diadema governam com a racionalidade do Estado soberano, especificamente, com a idéia que o modo de tratamento policial e as polícias resolvem todos os problemas, como diria Pedro Rodolfo Bodê de Moraes, é a “policialização das políticas públicas”⁴². Essa idéia pode ser ilustrada durante a entrevista com a Ana, diante da pergunta

⁴² A expressão “policialização das políticas públicas” se refere que as políticas públicas estão recebendo tratamento policialesco, como o caso do PRONASCI; foi citada por Pedro Rodolfo Bodê de Moraes quando

“Apesar de repressão e prevenção serem utilizadas juntamente. Como diferenciar as duas?” a entrevistada relata apenas medidas policiais e afirma que prevenção e repressão é uma questão de interpretação. A entrevista demonstra que ao se colocar no lugar do policial que usa de medidas de julgamento de suspeitos sem alguma investigação, o discurso da prevenção vira uma forma de ocultar a repressão, sendo assim a repressão é justificada como meio numa sociedade democrática

Então como é que a gente trabalha? A gente trabalha com algumas questões como o bloqueio policial, esse é um preventivo e um repressivo; porque tudo que fala assim “Mão na cabeça, encosta na parede e não sei o quê” não é repressão?

Então, mas é um bloqueio, certo? Ele está fazendo um preventivo e um repressivo ao mesmo tempo, mas são ações, aqui no folheto feito pela polícia explica direitinho como é que você deve se comportar, nós trabalhamos na educação, então, como se comportar diante de um problema desse; chega lá para “Sim senhor, documento?” o que você vai fazer? Bandido quando chega para você para te abordar ele fala assim “Por favor seus documentos? Mão na cabeça?”; o que ele faz? Ele vai com a arma na tua cabeça, te quebra aí e pega logo, porque a polícia vai fazer um negócio aí porque todo bandido, entendeu? Então você tem que se colocar no lugar do outro, então ele trabalha no sentido de educação, entendeu? (...)

Mas se tem mais visibilidade, você está inibindo; se está indo e vindo, você está fazendo preventivo; se você está abordando, você está fazendo bloqueio e está fazendo preventivo, certo? O repressivo, o que é o repressivo? É uma questão de interpretação, não é verdade? (Ana, 66 anos, pedagoga, reside no Centro).

O outro entrevistado apresenta uma resposta pessoal diferente em relação a questão sobre prevenção em Diadema, mas ele afirma que não há um trabalho significativo de prevenção diferente do sentido policial

Ninguém trabalha com prevenção. Prevenção seria investir em educação, cultura, esporte em Diadema não fazem isso. Os governantes só tomam medidas paliativas, infelizmente temos eleições a cada dois anos se não é municipal é federal e só fazem as coisas em função da eleição.

Seria injusto dizer que não foi feito nada, só que por exemplo tem o (projeto) Adolescente Aprendiz mas o número de atendidos e daqueles que entram no

mercado de trabalho é baixo. Eles gostam de mostrar estatística, mas não deu atendimento real. Tem o (fundação) Florestan Fernandes que formou 3.000 alunos, mas vai ver quantos estão empregados, o nível dos cursos é baixo, é uma máquina de fazer política eles produzem estatísticas para usar na eleição. (Carlos, 38 anos, comerciante, reside no Conceição).

Nas reuniões dos CONSEGs de Diadema a prevenção do crime era muito citada, mas essa prevenção configurava alguns aspectos da Teoria das janelas quebradas (*broken windows*). Essa teoria retrata que as pequenas desordens do cotidiano seriam o embrião de patologias mais graves, isso resulta que desordens de qualquer natureza serão tratadas com penas duras pela segurança pública, tudo vira caso de polícia.

Freqüentemente, em pesquisa de campo foi observado que os participantes dos conselhos trazem como propostas para as discussões medidas de caráter do programa Tolerância Zero de Nova York, com o endurecimento da lei e ordem

A apropriação da Tolerância Zero no Brasil reforçaria crença em uma determinada representação social do crime e do criminoso. O discurso pretensamente científico dos defensores da Tolerância Zero nomeia e classifica a realidade, contribuindo para a reprodução da configuração de relações sociais excludentes que prevalecem no Brasil contemporâneo. Haveria uma correspondência entre o discurso da Tolerância Zero e a ordem social brasileira, entre os enunciados daquele programa e o senso comum a respeito das formas de lidar com os problemas relacionados à criminalidade. (BELLI, 2004, p. 63).

Essa forma de lidar com a criminalidade se reduz a uma visão de sistema penal, que cabe a polícia resolver

A Tolerância Zero reforça esteriótipos correntes na sociedade brasileira, posto que ajuda a reduzir o questão da segurança a um problema de polícia. As idéias contidas no programa Tolerância Zero contribuem para reproduzir, dessa forma, a configuração de relações excludentes e autoritárias que estão enraizadas na sociedade brasileira. (BELLI, 2004, p. 89).

A Lei de Fechamentos de Bares é um exemplo dessa concepção de prevenção. Nas reuniões acompanhadas do CONSEG Centro a sociedade civil participante do conselho

reclamava de bares com música alta e com usuários de droga ilícitas, festas. Esses participantes estavam cobrando os policiais para fiscalizarem e punir esses estabelecimentos, diante disso um delegado afirma que daqui um tempo as pessoas não terão mais lugares para se divertir. Ficou nítido, nesse caso, uma dramatização da insegurança resultando em proibição alastrante.

4.3 O conceito de governamentalidade em Michel Foucault

Em Michel Foucault (2008b), o conceito de governamentalidade emerge com o processo decorrente do sistema jurídico-disciplinar, este tratava de mecanismos disciplinares do exercício do poder sobre os indivíduos, com o treinamento dos corpos, presentes em diversas instituições (escolas, quartéis, prisão, hospitais). Diferentemente, a governamentalidade aborda a população como objeto de governo, as técnicas que constituem esse processo. Foucault (2008b) elucida que o estudo da governamentalidade remete a abordagem do problema do Estado moderno e da população, nas diversas esferas da economia, segurança, saúde e outras.

O autor apresenta uma série de sentidos históricos atribuídos à palavra governo. Foucault (2008b) analisa a própria história da palavra, num período em que ela não havia adquirido o sentido político e estatal que começa a ter forma nos séculos XVI-XVII (FOUCAULT, 2008b). A partir do século XVI, percebe-se que a noção de governo engloba referências a movimento e ao deslocamento de pessoas no espaço, à distribuição de alimentos, aos cuidados para com os indivíduos e à salvação. Também se refere ao domínio de si e dos outros, sobre os corpos e maneiras de agir.

Sendo assim, não se governa um Estado ou território, não se governa uma estrutura política. Segundo Foucault (2008b), o que se governa são os homens ou as coletividades, essa visão diverge da concepção grega de exercício de governo em que “O capitão ou o piloto do navio não governa os marujos, governa o navio. É da mesma maneira que o rei governa a cidade, mas não os homens da cidade” (FOUCAULT, 2008b, p. 165). Portanto, o objeto de governo é a cidade enquanto sobrevivência possível, os homens só são governados indiretamente, por estarem presente no cenário. Na análise de Foucault (2008b), o Estado não é transcendente, o Estado é objeto do governo

Não se pode falar do Estado-coisa como se fosse um ser que se desenvolve a partir de si mesmo e que se impõe por uma mecânica espontânea, como se automática, aos indivíduos. O Estado é uma prática. O Estado não pode ser dissociado do conjunto das práticas que fizeram efetivamente que ele se tornasse uma maneira de governar, uma maneira de agir, uma maneira também de se relacionar com o governo. (FOUCAULT, 2008b, p. 369).

Foucault (2008b) argumenta que o governo dos homens não parte da idéia grega, mas, uma idéia buscada no Oriente, primeiro num Oriente pré-cristão e depois no Oriente cristão. O governo dos homens aparece através de duas maneiras: sob a forma da idéia e da organização do poder tipo pastoral e sob a forma de direção das consciências, das almas. O poder pastoral era exercido sobre uma multiplicidade de homens e não sobre o território, sendo mantido por toda a Idade Média. Para o autor, governar significa conduzir, dirigir, sustentar, conhecer a fundo “todos e cada um” (“*Omnes et Singulatim*”) dos indivíduos.

Foucault (2008b) retoma o pensamento escolástico para tratar da razão governamental, nesta o rei não só reina, mas governa. O reinar implica obediência às leis, o governar implica em dirigir, conduzir através de táticas, cujas leis não são certamente o instrumento maior

Lei e soberania coincidiam pois absolutamente uma com a outra. Ao contrário, aqui não se trata de impor uma lei aos homens, trata-se de dispor das coisas, isto é, de utilizar ao máximo as leis como táticas; agir de modo que, por um certo número de meios, esta ou aquela finalidade possa ser alcançada. (FOUCAULT, 2008b, p. 132).

A razão governamental do Estado⁴³ remete à ideia de governar racionalmente, porque há um Estado e para que haja um Estado. Foucault (2008b) especifica esse processo na Europa, estando à razão governamental inserida no contexto histórico, social, econômico de “desgovernamentalização do cosmo”, isto é, um mundo que se desenvolve de acordo com inteligibilidade matemáticas ou classificatórias, em que o antropocentrismo será posto em questão, a separação entre a natureza e o Estado.

⁴³ De acordo com o autor, o Estado é concebido como princípio de inteligibilidade de uma realidade já dada, de um conjunto institucional já estabelecido (exército, fisco, justiça e outros).

A governamentalização trata de uma instrumentação voltada para a gestão política dos indivíduos, uma razão governamental específica de governar, uma arte com a sua razão na história. O que aparece de novo nesse cenário da razão do Estado é o conjunto de conhecimentos técnicos que caracteriza a realidade do próprio Estado, e não mais o corpo de lei ou habilidade de aplicá-las. Ou seja, o saber soberano passa muito mais para o conhecimento das coisas do que da lei, o desenvolvimento da estatística caracteriza esse momento. A estatística que disponibiliza a quantidade, o conhecimento da população, medida da mortalidade, da sua natalidade e dos recursos.

Esta governamentalização irá se desenvolver como uma razão de Estado, baseada na figura do soberano, e terá como princípio não o fortalecimento do monarca, mas o fortalecimento do próprio Estado. O autor aponta para o problema da governamentalidade como em suspenso, ele a assinala, mas não como uma teoria fechada e acabada. Sendo assim, é a conservação de uma certa relação de forças, a manutenção ou o desenvolvimento de uma dinâmica das forças que é posto como o problema dessa governamentalidade, que é característico da passagem complexa e lenta da rivalidade dinástica a concorrência dos Estados. A noção de força compreende o aumento da força do Estado, e não mais a ampliação dos territórios ou a extensão das posses.

Na história da governamentalidade, Foucault (2008b) possibilita a reflexão sobre a obediência total, a vassalagem diante do imperativo governamental do Estado. Mas, o aparecimento e a possibilidade de novas contracondutas revelam um momento de ruptura com o imposto, em que as necessidades fundamentais devem substituir as regras de obediência. Ressalta-se que a reflexão de Foucault (2008b) contribui para questionar a verdade enquanto construção e detenção de um saber, o autor aponta que a formulação e o discurso da verdade não cabem mais ao Estado como detentor e impositor, mas é a nação como um todo que cabe titular.

A abordagem do conceito de governamentalidade em Foucault (2008b) demonstra que o governo das condutas dos homens não se restringe apenas a alguns setores, mas houve uma proliferação e intensificação do conjunto de técnicas de controle. Isto é, que a análise do autor não se reduz a um aparelho específico, a razão do Estado encontrará apoio em diversas instituições. Nessa razão do Estado o controle regulador está no conjunto da gestão política dos homens, uma gestão da vida.

Michel Senellart (2008) expõe uma interpretação que abrange como a governamentalidade passa de um domínio específico de relações de poder para uma “grade de análise para as relações de poder” em geral

A partir de 1979, a palavra já não designa somente as práticas governamentais constitutivas de um regime de poder particular (Estado de polícia ou governo mínimo liberal), mas “a maneira como se conduz a conduta dos homens”, servindo assim como “grade de análise para as relações de poder” em geral. (SENELLART, 2008, p. 532).

Esse sentido da governamentalidade como “grade de análise para as relações de poder em geral”, longe de ser limitada a um domínio específico, oferece base teórica para se compreender as relações entre Estado e sociedade civil. A segurança pública é marcada pelo autoritarismo histórico, em que “conduzir condutas” é visto como “naturalmente” uma das formas utilizadas no tratamento da criminalidade.

Foucault (2008b) aborda o processo de governamentalidade, essa nova racionalidade que passa regular a população, diante da entrada da questão do Estado no campo da análise dos micropoderes. Sendo assim, a governamentalidade permite uma análise do poder em geral, mas o autor se inclinou ao estudo principalmente do Estado. A dissertação traz uma perspectiva de como a sociedade civil pode praticar a governamentalidade nos CONSEGs de Diadema e como essa sociedade civil fortalece as ações do Estado.

A pesquisa de campo em Diadema, as atas dos CONSEGs, o regulamento dos conselhos, o levantamento bibliográfico e as entrevistas possibilitam uma análise da sociedade civil praticando a governamentalidade no espaço público do CONSEG. Os representantes e membros efetivos dos conselhos se percebem como mediadores entre Estado e sociedade civil, mas, na maioria das vezes, se mostram como representantes do Estado, através da reprodução de discursos policiais e governamentais, se preocupam mais em “conduzir condutas” do que em mudar estruturas de exercício do poder para a sociedade civil. Os representantes relataram que os conselhos devem informar o que fazer e o que não fazer, sendo esse o papel. Sendo assim, o poder público constituído continua a ser o único a dar a última palavra, acompanhada do imperativo

Acho que o papel principal é esse. Divulgação de cartilhas informativas, enfim, como fazer um uso racional da água da energia elétrica, não namorar no carro à noite. O que nós podemos fazer é exatamente isso, orientar de forma educativa em reuniões como estamos fazendo agora, estamos fazendo reuniões com setores da sociedade e ensinando como melhorar o nível de segurança no seu estabelecimento comercial. Então o posto de gasolina, porque que o cara muitas vezes é assaltado, você precisa fazer um estudo, tentar colocar hábitos ou mudança de hábitos pra que ele tenha um comportamento preventivo.

(...) Nós, enquanto conselho, discutimos a questão da segurança pública, analisamos, orientamos, ajudamos, intermediamos, agimos como um mediador de conflito. Não passa disso. (Carlos, 38 anos, comerciante, reside no Conceição).

Os representantes dos conselhos ora se assumem na postura de subordinados da Secretaria Estadual de Segurança Pública, em que o “comandante é chefe”, ora assumem o discurso de defesa dos interesses da sociedade civil. Esses discursos entram em conflito na medida em que ser representante do Estado implica uma função reprodutora que impõe suas decisões a sociedade civil, e pertencer à sociedade civil implica pressionar o Estado para que suas demandas sejam atendidas. Isso pode ser percebido em muitos momentos das entrevistas e reuniões dos conselhos

A própria Secretaria de Segurança Pública à qual eu sou subordinado não me responde. (...)

Os CONSEGs fazem um trabalho heróico que é discutir com a comunidade, ter que agüentar autoritarismo de delegado, de comandantes. As pessoas estão sempre prontas pra cobrar mas não para apresentar as respostas devidas, aí quando você começa um movimento para construir bases comunitárias você é chamado pra ouvir que não é mais uma filosofia da polícia construir bases comunitárias, mas renovou recentemente com o Japão um convênio sobre policiamento comunitário, e mantém uma estrutura, um órgão na Secretaria de Segurança Pública que é custoso ao erário público. A ponta de lança, as comunidades que seriam beneficiadas não são ouvidas. Existem dois discursos, pois se dizem que não é filosofia da polícia o policiamento comunitário por quê renovaram o convênio com o Japão? Por quê exportam o modelo de policiamento comunitário para outros Estados? (Carlos, 38 anos, comerciante, reside no Conceição).

É percebido que os membros dos CONSEGs costumam relacionar a política com a política partidária, transformando a política em sinônimo de partido e políticos corruptos.

Essa concepção negativa de política reduz essa esfera a uma questão partidária que considera que apenas os políticos fazem política.

Os membros dos conselhos ao se apresentarem com discursos de conteúdo de representantes do Estado e também da sociedade civil demonstram a ambiguidade de funcionamento que os CONSEGs estão apresentando, isso reflete a ambigüidade das relações entre a sociedade civil e o Estado que não se reduzem as relações de opositores. Quando se refere ao Estado e a sociedade civil não se está relacionando o primeiro com “encarnação do mal” e a segunda com “pólo de virtude”, pois os dois podem oferecer resistências ao processo de democratização (MIRANDA, 2007). Apenas se está diferenciando práticas, como foi citado anteriormente por Foucault (2008), o Estado tem sua maneira de governar, de pensar e de agir e quando se relaciona com a sociedade civil pode resultar em relações de forças e de poder para prevalecer suas posições.

4.4 Hierarquia institucional

Muitos estudiosos (GALDEANO, 2009; NEVES, 2003; SENTO-SÉ; FERNANDES, 2005) contextualizam a criação dos CONSEGs no processo de alargamento da democracia na segurança pública, surgindo como um espaço público para a negociação e tomada de decisões entre sociedade civil e poder público. Diante disso, se coloca a questão: como agem os participantes da sociedade civil nesses conselhos? Como se relacionam com o poder público? A sociedade civil tem poder de decisão nos conselhos?

A criação dos espaços públicos no processo de democratização nos anos 80 veio acompanhada da ideia que o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade civil. Com a realização da presente pesquisa, foi percebido no caso de Diadema que não há um compartilhamento, não há uma atuação conjunta entre poder público constituído e sociedade civil, há um enquadramento da sociedade civil pelo poder público constituído. Ou seja, enquadrar quer dizer “adaptar, ajustar”⁴⁴, enquanto que compartilhar significa “tomar parte em”⁴⁵. Uma frase do entrevistado Carlos do CONSEG elucida sobre a situação de tomada de decisão “manifestei-me contra mas o Estado quando quer faz e passa por cima”. O

⁴⁴ Fonte: Dicionário completo da língua portuguesa, Melhoramentos, 2000.

⁴⁵ Ibid.

sendo assim os conselhos estão localizados no campo inferior e subordinados às instâncias de cima, serão estas que decidirão e direcionarão o que os conselhos apresentarem como demandas. Os CONSEGs estão ao lado de órgãos como a Coordenadoria de Análise e Planejamento (CAP) e Grupo de Tecnologia da Informação (GTI). Esse modelo piramidal de organização institucional coloca o CONSEG em posição lateral de órgãos de gestão. O CONSEG seria, então, um órgão de gestão da comunidade, isso não quer dizer que ele não gere a segurança pública, mas significa que ele gere a segurança pública pelo governo através da comunidade.

A pesquisa dos conselhos de Diadema aponta que os mesmos podem ser considerados como órgãos de gestão da comunidade, uma gestão em forma de governamentalidade. As falas dos membros dos conselhos demonstram que eles têm um regulamento a cumprir, que eles têm um “chefe para prestar contas”, o coordenador estadual dos conselhos, como foi abordado anteriormente.

CAPÍTULO 5 - PODER PÚBLICO MUNICIPAL E CONSEGS: TRAJETÓRIAS E CONFLITOS POLÍTICOS

O cenário político em Diadema se relaciona com a segurança pública na medida em que suas decisões são refletidas no tratamento da criminalidade, através do direcionamento de investimentos econômicos e modo de gestão e execução de políticas públicas. O cenário político nas esferas municipal, estadual e federal permite compreender a trajetória das relações entre poder público e CONSEGs em Diadema.

O quadro 4 trata das descrições de partidos e governantes das esferas municipal, estadual e federal entre 1985 a 2011. Essa relação das esferas do poder público é um dos pontos que precisa ser abordado para fins de diferenciação entre os três tipos de governo, compreensão dos conflitos políticos e seus resultados. Esse quadro demonstra que a partir do ano 2003, o município de Diadema e o governo federal apresentam o mesmo partido político, o PT.

De acordo com a trajetória de Diadema, em 2001 foi criado o Conselho Municipal de Segurança que passou a controlar a gestão dos recursos do Fundo Municipal de Segurança, esse fundo conta com verbas de orçamento municipal e com doações. Foi a partir desse período que os investimentos municipais e federais tornam-se expressivos

Os recursos eram provenientes do orçamento municipal, do Fundo Nacional de Segurança Pública e de algumas parcerias com a iniciativa privada. Os recursos do governo federal serviram para equipar a guarda civil. Os principais gastos do setor destinaram-se a pessoal, formação profissional e manutenção de equipamentos. Esses recursos atendiam, portanto, sobretudo à Secretaria de Defesa Social e à Guarda Municipal, concentrando-se na execução de programas previstos no plano municipal Diadema Segura. (GUINDANI, 2005, p. 129).

Além dos investimentos tradicionais de medidas policiais, como foi o caso da GCM, o governo federal vem realizando convênios com a prefeitura para construções de núcleos habitacionais e urbanização de favelas. Os números estão aumentando, mas ainda são tímidos, Diadema pretende construir 1.052 unidade, com previsão de conclusão para 2012, entretanto o déficit habitacional gira em torno de 9.500 moradias. Um dos projetos é a Nova Naval, com

R\$25,5 milhões em investimentos, a primeira etapa construiu 252 apartamentos⁴⁶. A trajetória política em Diadema revela que o município começou a receber maiores investimentos com a entrada do PT no governo federal, o governo estadual manteve estável o valor de transferência orçamentária para o município⁴⁷; apesar da maior transferência financeira para Diadema ser de origem estadual, o governo federal criou diversos programas e projetos que atendem os municípios

Quadro 4 - Governos municipal, estadual e federal entre 1983 a 2011.

MUNICIPAL			ESTADUAL		FEDERAL		
Ano	Partido	Prefeito	Partido	Governador	Partido	Presidente	
1983	PT	Gilson Menezes	PSDB	André Franco Montoro			
1984							
1985							
1986							
1987							
1988							
1989		José Augusto Ramos	PMDB	Orestes Quércia	PMDB	José Sarney	
1990							
1991							
1992							
1993							
1994							
1995		José de Filippi		PMDB	Luiz Antônio Fleury Filho	PRN	Fernando Collor
1996							
1997							
1998							
1999							
1997	PSB	Gilson Menezes	PSDB		Mário Covas Júnior	PSDB	Fernando Henrique Cardoso
1998							
1999							

⁴⁶ Fonte: Diário do Grande ABC, acesso 09/07/2011, disponível:

<<http://www.dgabc.com.br/News/5890784/regiao-faz-moradias-so-para-28-dos-que-precisam.aspx>>.

⁴⁷ Fonte: SEADE, Informações dos Municípios Paulistas.

2000						
2001	PT	José de Filippi		Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho		
2002						
2003						
2004						
2005						
2006			DEM	Cláudio Lembo		
2007		Ricardo Reali	PSDB	José Serra	PT	Luís Inácio Lula da Silva
2008						
2009						
2010				Alberto Goldman		
2011				Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho		Dilma Rousseff

Diante disso, se questiona: como esse retrato político atua nas relações entre CONSEG e poder público municipal na área da segurança pública? A presente pesquisa constata que houve diversos conflitos e desencontros de projetos políticos entre CONSEG e poder público municipal no período de elaboração e implantação de políticas de segurança pública local, nas décadas de 1990 e 2000. O mais expressivo ponto de conflito foi a elaboração pelos CONSEGS do Plano Integrado de Segurança Pública, ignorado pelo poder público municipal, que será tratado no próximo item.

Os representantes entrevistados dos CONSEGS, lembrando que ambos participaram de todo o processo nas décadas de 1990 e 2000, relataram as dificuldades de se relacionarem com as instituições da Prefeitura. Os mesmos reconhecem a importância da participação do poder público municipal na redução dos homicídios da cidade, mas afirmam que a Prefeitura faz propaganda indevida, na qual sobrepõem as ações municipais em relação às instituições do Estado

Creio que a vontade de fazer foi decisiva nesse processo. Diadema estava num patamar delicadíssimo nessa época. Alguma coisa tinha que ser feita. A Integração das polícias com os CONSEGS e Prefeitura naquele momento foi

muito importante mesmo que a contra gosto de alguns que queriam se aproveitar politicamente da situação. Mas o resultado foi extremamente positivo.

Hoje a Prefeitura tenta de tudo para não reconhecer os CONSEGs. Naquela época parece que éramos mais respeitados. Hoje temos outros problemas pra resolver além da criminalidade. Preservar a identidade dos CONSEGs é um desafio grande. A atual administração nos veem como adversários e nos trata como tais. O que esta em jogo é a tranqüilidade e a segurança do povo mas isso eles não consideram. (Carlos, 38 anos, comerciante, reside no Conceição).

São latentes os desencontros e conflitos entre CONSEG e poder público municipal, as duas instituições não procuram agir em conjunto

E é aquela questão política, se o partido do município fosse o mesmo do estado nadaríamos de braçada, como não é temos nossas limitações. A prefeitura não breca tudo porque ficaria muito acintoso, uma coisa ou outra ela ouve mas com jogo de cintura eles vão negando. (Carlos, 38 anos, comerciante, reside no Conceição).

Situações parecidas ocorrem em outros municípios do Brasil. Sento-Sé e Fernandes (2005) descrevem em São Gonçalo o desinteresse do poder público municipal, a respeito do CONSEG, determinado por disputas político-partidárias

A passagem acima destacada sugere uma situação paradoxal: ao mesmo tempo que os conselhos visam trazer o poder municipal para o centro das iniciativas voltadas para a segurança, observa-se em São Gonçalo, da parte do poder local, um aparente desinteresse, motivado, segundo a interpretação do comandante do batalhão ali localizado, por disputas político-partidárias. A omissão do poder municipal foi, de fato, apontada por vários membros do conselho por nós entrevistados. (SENTO-SÉ; FERNANDES, 2005, p. 267).

Segundo estudiosos, como Guindani (2005), e representantes da Prefeitura, o poder local resolveu assumir que havia um problema alarmante de homicídios na cidade e entre 2000 e 2001 realizou reuniões públicas para discutir e elaborar o plano municipal de segurança com a consulta da população. Essa medida é um dos destaques que Diadema é referência como modelo de segurança pública. Os dois representantes entrevistados dos

conselhos partilharam da ideia que essas reuniões públicas funcionavam apenas para induzir a população a aprovar o que já estava pronto, ou seja, de acordo com a interpretação dos entrevistados, a secretária Regina Miki realizava as reuniões apenas para constar em papel sendo, uma forma de “arranjar a correta distribuição das coisas” de modo que permaneça com a decisão final do Estado. Nessa leitura, concomitantemente, o poder público municipal teria usado o governo pela comunidade para manter sua posição.

A entrevista com Mariney, coordenadora do Observatório Municipal de Segurança⁴⁸, demonstrou pouco conhecimento da atuação do CONSEG. Mariney ocupa cargo de gerência da instituição citada, as demandas geradas pelos CONSEGs de segurança do município também chegam a ela.

Então, segundo os entrevistados representantes dos CONSEGs, a prefeitura atende algumas demandas vindas deste conselho. Além das demandas diretamente relacionadas com a criminalidade, os conselhos apresentam diversos tipos de solicitações, nas atas das reuniões encontram-se infrações de trânsito, iluminação da cidade, qualidade do atendimento a população pelos agentes de segurança (municipal e estadual), obras públicas e outras.

Outro aspecto que precisa ser considerado nesse cenário de conflitos e desencontros diz respeito à criação do Conselho Municipal de Segurança Pública (COMUSP) em 2001. Essa instituição tem caráter deliberativo e administra o Fundo Municipal de Segurança Pública. O COMUSP é subordinado à Secretaria de Defesa Social de Diadema, com os membros nomeados pelo prefeito mediante decreto. Nascimento Egg (2009) realizou um estudo sobre o COMUSP de Diadema e conclui

No entanto, o Conselho é fechado, pois não permite às comunidades locais participarem diretamente do espaço. Além disso, a participação dos representantes da sociedade civil no Conselho também não é efetiva. Dessa forma, devido a esse fechamento do espaço à participação de representantes de outros entes da sociedade civil e da população local e a centralização decisória, deve-se questionar se esse Conselho efetivamente consiste, na prática uma oportunidade política para engajamento da comunidade. Esse é um sistema institucionalizado que se afasta dos movimentos sociais, e o próprio arcabouço institucional que o apóia conta com mecanismos que acabam por dar centralidade ao Estado e limitar o papel da sociedade civil no Conselho. Se, por um lado, incorpora certos atores da sociedade civil, por outro lado, limita a universalidade e efetividade dessa participação, cabendo-

⁴⁸ Instituição responsável por compilar dados da polícia e do município para traçar ações de segurança pública local.

lhes dar legitimidade às ações desenvolvidas pela prefeitura. (NASCIMENTO EGG, 2009, p. 98).

Deste modo, é evidente qual é o conselho que as instituições governamentais do município disponibilizarão maior dispêndio. Inclusive, Nascimento Egg (2009) menciona que, durante anos, o presidente do COMUSP foi a própria secretária de Defesa Social.

O embate entre poder público municipal e CONSEG, aparentemente ocorre de forma silenciosa, não aparecendo em primeira cena, não sendo explícito para o espectador de fora. A pesquisa demonstrou que ambos não estão dispostos a realizar esforços conjuntos para um projeto em comum, o poder público municipal não reconheceu o CONSEG como um dos protagonistas no processo da segurança local e, com isso, distanciamento dos conselhos. Portanto, a questão político-partidária é um fator que divide poder público municipal e CONSEG.

A história oficial do processo de construção das políticas públicas no período das décadas de 1990 e 2000 oculta os conflitos e disputas entre CONSEGs e poder público municipal. Essa história é marcada pela história dos “vencedores”, como o poder público municipal possui mais força política, econômica, social, institucional; o mesmo se sobrepôs aos conselhos. As relações sociais são relações de poder e força, como já demonstrou Foucault (1979), e no caso estudado pela dissertação as disputas produziram modos de tratamento do crime e criminoso centrados em proibir como forma de resolução de problemas.

5.1 Plano Municipal de Segurança Pública: perspectivas desconsideradas

Muitos estudos, como os citados anteriormente, sobre a segurança pública de Diadema se concentram nas atuações das instituições governamentais do município, isso ocorre devido ao atual debate sobre o papel das cidades nessa área. Sendo que, Diadema se tornou referência de estudo por apresentar intensas ações do poder público municipal na redução do alarmante número de homicídios que a cidade apresentou de 1997 a 2001.

A presente pesquisa acadêmica partiu da relação entre poder público municipal e governo do Estado no tratamento da criminalidade em Diadema. Através desse ponto de

partida, chegou-se a uma informação que faz parte da história da segurança pública, mas não é de conhecimento público. Essa informação foi disponibilizada pelos membros entrevistados dos CONSEGs, e está documentada na Câmara Municipal.

A história oficial da elaboração e implantação do Plano Municipal de Segurança Pública começa entre 2000 e 2001. Com os altos índices de homicídios, algumas ações começaram a ser tomadas, como a contribuição do Instituto Fernand Braudel, patrocínio de projetos pelo Banco Mundial

Algumas ações na área da segurança urbana local começaram a surtir efeitos, imediatamente. Em primeiro lugar, ocorreu uma forte mobilização da comunidade contra a violência letal, através da convocação de uma “assembléia popular”, realizada no Teatro Clara Nunes. A partir desse evento, foi criado o Fórum Municipal de Segurança, que passou a organizar, mensalmente, uma assembléia aberta à comunidade, na Câmara dos Vereadores, para ouvir problemas e tentar buscar soluções referentes aos problemas da segurança urbana.

Com esse processo de mobilização, a comunidade de Diadema começou a exigir respostas dos representantes das polícias – civil e militar -, como, por exemplo, maior participação e ações integradas, nas questões apresentadas pelos munícipes.

O Instituto Braudel também realizou uma pesquisa sobre o perfil dos homicídios ocorridos entre 1998-99 e parte do ano de 2000. Essa pesquisa possibilitou a criação de um banco de dados criminais sobre Diadema e introduziu, de forma pioneira, um sistema de mapeamento criminal cedido gratuitamente pela Fundação Atech. Houve, além disso, vários movimentos de sensibilização junto aos candidatos à prefeitura de Diadema (esse processo começou em 2000, período eleitoral), para que fosse mantido o compromisso, por parte dos mesmos, quanto à priorização de políticas de prevenção e redução da criminalidade violenta. (GUINDADI, 2005, p. 121-122).

Em 2001, o poder público municipal passou a implantar o Plano Municipal, Diadema Melhor Fazendo uma Vida Segura. Com a criação da Coordenadoria de Defesa Social, atualmente denominada de Secretaria de Defesa Social, houve a reforma da GCM (criada em 2000), mapeamento da criminalidade.

De acordo com Nascimento Egg (2009), o 1º Plano Municipal de Segurança Pública inclui as diversas ações a seguir descritas

- consolidação de centro de geoprocessamento, sistematização e informatização das ocorrências criminais;
- aumento do efetivo da GCM e investimento na formação;
- criação do Projeto Adolescente Aprendiz, dirigido para jovens de 14 e 15 anos, moradores em áreas que apresentam risco social;
- urbanização de favelas e investimento em iluminação pública;
- fiscalização do fechamento de bares e de estabelecimentos irregulares, poluição sonora e comércio informal;
- lançamento de campanhas, como de Desarmamento Infantil e Adulto, conscientização e prevenção ao uso e abuso de álcool e drogas;
- projeto Anjos do Quarteirão – fiscalização nas ruas com a PM e GCM;
- instalação de câmeras de segurança na cidade;
- articulação entre Polícia Militar, Polícia Civil e Guarda Municipal;
- fechamento dos bares às 23 horas. (NASCIMENTO EGG, 2009, p. 65).

Concomitantemente, em 2001 ocorreu a elaboração de uma proposta denominada de “Plano Integrado de Segurança Pública”, desenvolvida pelos CONSEGs Centro, Serraria e Vila São José; e parceiros diversos, que incluem representantes de escolas, comércio, e outros. Este plano foi elaborado a partir de todo o material e arquivo produzido desde 1991 do CONSEG Centro, que contou com a presença de várias instituições, entidades, sociedade civil nas reuniões em todo esse período. O mesmo foi aprovado pela Câmara Municipal e documentado com o registro jurídico. O plano aponta que

O acelerado crescimento demográfico e urbano do município de Diadema nas duas últimas décadas não teve contrapartida em ações que contivessem os efeitos socialmente negativos dessa expansão desordenada. Entre esses, o expressivo aumento dos índices de violência no município nos últimos anos. (Plano Integrado de Segurança Pública)

O documento destaca que as causas desse aumento foram:

- Falta de políticas consistentes de investimento na área social
- Crescimento das taxas de exclusão social e ausência de políticas inclusivas concretas

- Crescimento do desemprego e falta de perspectivas, sobretudo para a população jovem
- Expansão da cultura da violência e da Impunidade
- Ausência de investimentos públicos nas áreas urbanas mais carentes
- Efetivo insuficiente das Polícias Militar e Civil na cidade
- Falta de informatização das Polícias em relação às Informações Criminais na cidade
- Condições insuficientes dos equipamentos policiais
- Alta densidade de ocupação inadequada (desordenada)
- Não otimização dos Serviços de Fiscalização
- Falta de políticas públicas para os menores infratores
- Constantes fugas de presos e super lotação da Cadeia Pública
- Inversão de valores morais, éticos e cívicos

Esse plano é dividido em compromissos:

CAPITULO I

Medidas necessárias de cooperação entre o município e órgãos estaduais:

Compromisso 1

Cooperação e Integração Permanente entre os Órgãos e Setores das Administrações Municipal e Estadual voltados para a Segurança Pública

Compromisso 2

Programas de Inclusão Social voltados à Criança e ao Adolescente

Compromisso 3

Combate ao Tráfico e ao Uso de Drogas

Compromisso 4

Combate da Violência nas Escolas/Segurança nas Escolas

Compromisso 5

Redução da Violência no Trânsito

Compromisso 6

Combate à Violências no Meio Urbano e Preservação do Meio Ambiente

CAPITULO II

Medidas no âmbito da municipalidade

Compromisso 7

Otimização dos Serviços da Guarda Municipal

Compromisso 8

Programa de Segurança e Humanização do Trânsito

Compromisso 9

Medidas Urbanísticas de Aumento da Segurança

O Plano Integrado de Segurança Pública foi criado a partir de um levantamento e sistematização da produção do conselho desde 1991, por isso, aponta com embasamento histórico dos problemas de segurança local registrados pelos conselhos.

Analisando o conteúdo dos compromissos do Plano Integrado de Segurança Pública e do 1º Plano Municipal: Diadema Melhor Fazendo uma Vida Segura, é possível realizar um quadro comparativo que possibilite demonstrar as características distintas e comum entre os planos.

Quadro 5 - Conteúdo e características do Plano Integrado de Segurança Pública e 1º Plano Municipal: Diadema Melhor Fazendo uma Vida Segura

Plano Integrado de Segurança Pública (CONSEGs)		1º Plano Municipal: Diadema Melhor Fazendo uma Vida Segura (Prefeitura Municipal)	
Conteúdo	Características e órgãos executores	Conteúdo	Características e órgãos executores
Cooperação e Integração Permanente entre os Órgãos e Setores das Administrações Municipal e Estadual voltados para a Segurança	Ações das polícias Militar e Civil, Guarda Civil Municipal para otimizar o atendimento a população	Centro de geoprocessamento, sistematização e informatização das ocorrências criminais	Ações das polícias Militar e Civil, Guarda Civil Municipal para otimizar o trabalho policial

Pública			
Programas de Inclusão Social voltados à Criança e ao Adolescente	Programas de apoio a criança e ao adolescente voltado para educação, lazer, emprego, esporte	Aumento do efetivo da GCM e investimento na formação	Qualifica a Guarda Civil Municipal com porte de arma e poder de polícia
Combate ao Tráfico e ao Uso de Drogas	Medidas policiais através da abordagem criminal para lidar com o tráfico e uso de drogas	Criação do Projeto Adolescente Aprendiz, dirigido para jovens de 14 e 15 anos, moradores em áreas que apresentam risco social	Programas de apoio a criança e ao adolescente voltado para educação, lazer, emprego, esporte
Combate da Violência nas Escolas/Segurança nas Escolas	Medidas educacionais de recuperação dos espaços escolares	Urbanização de favelas e investimento em iluminação pública	Medidas de melhoria do espaço urbano e público
Redução da Violência no Trânsito	Fiscalização pelos agentes de trânsito pela abordagem criminal	Fiscalização do fechamento dos bares às 23 horas e de estabelecimentos irregulares, poluição sonora e comércio informal	Medidas policiais no tratamento de comércio clandestino
Combate à Violências no Meio Urbano e Preservação do Meio Ambiente	Medidas policiais no tratamento de roubos, comércio clandestino	Campanhas, como de Desarmamento Infantil e Adulto, conscientização e prevenção ao uso e abuso de álcool e drogas	Medidas policiais através da abordagem criminal
Otimização dos Serviços da Guarda Municipal	Qualifica a Guarda Civil Municipal como segurança patrimonial dos prédios da municipalidade e segurança escolar	Projeto Anjos do Quarteirão – fiscalização nas ruas com a Polícia Militar e Guarda Civil Municipal	Medidas policiais no tratamento de crimes
Programa de Segurança e Humanização do Trânsito	Medidas educacionais com campanhas de conscientização de	Instalação de câmeras de segurança na cidade	Medidas policiais no tratamento de crimes

	trânsito seguro		
Medidas Urbanísticas de Aumento da Segurança	Medidas de melhoria do espaço urbano e público	Articulação entre Polícia Militar, Polícia Civil e Guarda Municipal	Ações das polícias Militar e Civil, Guarda Civil Municipal para otimizar o trabalho policial

Fonte: Elaboração própria.

Os dois planos municipais citados proporcionam muitas convergências, como os temas de Guarda Municipal, violência nas escolas, programas voltados aos adolescentes, sistematização organizacional dos dados sobre criminalidade, violência contra a mulher; e foram apresentados no mesmo ano de 2001. Mas as características divergem em alguns aspectos, como é o caso da GCM; no Plano Integrado de Segurança Pública a guarda tem o caráter patrimonial e de vigilância escolar, já no 1º Plano Municipal: Diadema Melhor Fazendo uma Vida Segura a GCM tem o caráter de poder de polícia de porte de arma.

De modo geral, o quadro 6 possibilita a leitura que no Plano Integrado de Segurança Pública a ação policial que lida com abordagem de crime aparece cinco vezes, em um total de nove conteúdos. No 1º Plano Municipal: Diadema Melhor Fazendo uma Vida Segura, a ação policial aparece sete vezes. No primeiro plano citado, tem-se uma visão mais ampliada em relação ao segundo plano sobre os problemas relacionados a segurança que afetam as pessoas, como é o caso do primeiro plano valorizar medidas educacionais e de conscientização. Porém, os dois planos investem majoritariamente na abordagem policial como medida de tratamento dos diversos problemas sociais. Aqui, não se está depreciando a ação policial, mas está pretendendo problematizar o jargão que polícia resolve tudo, em que tudo virou questão de polícia.

Os documentos e declarações que os órgãos da prefeitura produzem, não mencionam o plano elaborado pelos conselhos. Na entrevista com Mariney do Observatório Municipal de Segurança, a mesma diz que alguns compromissos surgiram nas reuniões do CONSEG, mas não reconhece que houve uma elaboração de plano, inclusive, como já citado, aprovado pela Câmara Municipal. Essa fala de Mariney não foi encontrada em materiais produzidos pelo e sobre o poder público municipal, como em notícias da imprensa, livros, revistas, planos municipais, jornais e outros.

Segundo a interpretação dos membros entrevistados dos conselhos, afirmaram que o plano elaborado pelos CONSEGs foi desconsiderado pelo poder público municipal. Carlos relata que “tudo isso foi feito na época para promover a Guarda Municipal, da então secretária de defesa social”. Ana se refere aos planos municipais publicados pela prefeitura

Moralmente nós nos consideramos autores. Por causa de tudo. Aqui em Diadema não era discutido, ninguém queria saber de nada; queria saber assim sendo amigo da polícia para poder usar das *benesses*, entende? (Ana, 66 anos, pedagoga, reside no Centro).

Outro ponto de conflito entre CONSEG e poder público municipal está na criação da Lei de Fechamento de Bares em Diadema. A Lei de Fechamento de Bares está em vigor desde 15 de julho de 2002, Mariney expõe a justificação oficial dessa medida

(...) o fechamento de bares contribuiu por que: o diagnóstico na época antes da lei era feito porque, nós diagnosticamos que a maioria dos homicídios aqui em Diadema aconteciam após as 23 horas próximos a bares, a quinhentos metros de bares ou nos bares e nos horário a partir das 23 horas. Então o que pode ser a causa? E a maioria das vítimas estavam alcoolizadas, tavam sob efeito de álcool. E a motivação, motivos até fúteis por conta de uma discussão no bar, um vizinho já tava brigado com o outro, encontraram, beberam e tão aqui. Nós aqui em Diadema temos uma diversidade de cultura, temos pessoas de várias regiões, vários Estados, isso também contribui bastante. Através deste diagnóstico de que os homicídios aconteciam após as 23 horas, perto dos bares ou nos bares conforme eu falei, então o que a prefeitura tomou como providência? Isso é uma providência que cabe a gente porque a polícia vai dar conta de entrar em todos os bares, abordar todo mundo, evitar que beba? Não pode, porque é o livre arbítrio de cada um também. Então implantamos essa política de fechar os bares a partir das 23 horas. As pessoas querem sair, se divertir, beber, pode. Mas até as 23 horas. Ultrapassou isso, quem ficar nos bares após às 23 horas já tá lá pra cima de álcool, então com essa política vem caindo. Claro que com a participação das polícias, até porque na operação era integrada com a polícia militar e a civil, fora as outras políticas que o município foi adotando nessa parte de iluminação, organização, investimento nas famílias que tinham vulnerabilidade. (Mariney, 36 anos, GCM e Coordenadora do Observatório Municipal de Segurança, reside em Santo André).

O poder público municipal se mostra como autor dessa lei. Mas, desde o mês de agosto de 2000, o CONSEG Centro documenta, através de atas, o envio à Câmara Municipal do projeto de fechamento de bares à meia-noite. Ana do CONSEG conclui que

A lei de fechamento de bares é um fato. Só que ela veio como um plano, então esse plano foi tirado de algum lugar, certo? E outra, as reuniões que o CONSEG vinha fazendo desde 1991, então não tinha guarda, não tinha Secretaria de Defesa Social, não tinha CDP, não tinha a lei, então todas essas, todos os levantamentos que foram feitos e reunidos no projeto. Em 2001 nós levantamos todos os problemas relacionados nos últimos anos tirados de ata, compilamos os dados, as sugestões que a comunidade forneceu, todos os reclamos da sociedade, a partir daí nós separamos e procuramos identificar o que era responsabilidade de cada um; o que era do Estado, o que era do Município e quais ações precisariam ser tomadas para tomar uma dimensão de plano de segurança, certo? Foi documentado na Câmara e que foi entregue inclusive nas reuniões que eram feitas até na época que o Fernando Braudel fazia pesquisa aqui em Diadema, onde o CONSEG participou ativamente, isso circulou publicamente, porque a partir do momento que você disponibiliza lá na mesa da Câmara, isso se torna público. Só que ...Só que a partir dali tomou uma dimensão que quando, mesmo apesar de a gente ter registrado esse plano em cartório. E a partir daí começou-se a discutir os planos de segurança baseados em informações que eram do nosso entendimento como o nosso anteprojeto; nossa colaboração. E do reconhecimento não me vinha assim escrito; sabe aquele tamanho 6 mais ou menos? De agradecimento. Então é como se fosse, no caso da lei seca como se isso aí fosse exclusivamente um ato da administração. E por mais que em discurso, etc., assim, não sendo contestado, fala o CONSEG também participou. (Ana, 66 anos, pedagoga, reside no Centro).

A iniciativa do CONSEG na criação da Lei de Fechamento de Bares ilustra como a sociedade civil pratica a governamentalidade. Gerir a comunidade através de “conduzir condutas”, induzir comportamentos, essa lei apresentou significativo apoio popular. Como resolução do problema de homicídios na cidade, os participantes do conselho optaram por agir de forma coercitiva, proibindo, reproduzindo a cultura do controle, como diria Garland (2008).

A Lei de Fechamento de Bares é o retrato que não se procura ir à causa do problema, pois a constatação de ocorrer violências envolvendo pessoas alcoolizadas é o efeito de outros problemas e não a causa. O estudo do Instituto Fernand Braudel denominado “O mito da lei seca”, já exposto, conclui que a redução dos homicídios não foi devidamente por causa da Lei de Fechamento de Bares e demonstra os limites dessa medida usada como referência.

Os discursos e práticas do poder público municipal e dos conselhos de Diadema giram em torno da idéia de proibir, a pesquisa constatou que essas instituições consideram proibir como uma forma de resolução dos problemas de criminalidade. Essa proibição é praticada de forma sutil que produz uma auto justificação e uma sensação de segurança que não se sustenta

diante de uma análise mais apurada, como foi o caso da Lei de Fechamento de Bares às 23 horas. Os discursos da comunidade e cidadania, como foi abordado no capítulo 4, são utilizados para justificar dentro da sociedade democrática o ato de proibir como resolução de problemas da criminalidade.

Foi constatado pelo estudo do ILANUD, anteriormente citado, que os locais de maior incidência de homicídios no período de 1999 a 2004 foram Eldorado, Serraria e Taboão. Essas áreas são consideradas de vulnerabilidade social e econômica, com os mais diversos problemas de habitação, emprego, educação, tráfico de drogas e outros. A pergunta nesse caso é: porque as pessoas estão ingerindo bebidas alcoólicas e associando a prática de violências? Essa questão exige um estudo aprofundado, pois é complicado relacionar diretamente alto índice de bebida alcoólica com pobreza, essa visão é reducionista e simplista.

Os conflitos entre CONSEG e órgãos municipais responsáveis pela segurança local em relação a criação dos planos foram abordados não no intuito de divulgar a autoria a uma instituição das ações de redução da criminalidade. Os conflitos mencionados ilustram as relações presentes entre essas instituições, e isso será refletido no momento de ação de ambos os órgãos. Os interesses gerais dos conselhos e instituições municipais convergem na redução da criminalidade, mas os interesses particulares, sejam político-partidários ou propaganda, divergem e resultam em atuação desarticulada.

As medidas estatais de controle do crime baseadas na “lei e ordem” são aplicadas tanto pelos agentes governamentais da segurança pública quanto pelos participantes dos CONSEGs. A prevenção da violência que os participantes dos conselhos buscaram apresentou a sobreposição de medidas policiais de punição no tratamento de vários problemas que não se resumem ao crime, não havendo uma ampliação daquela para ações que possibilitassem outros sentidos.

O sentido apresentado sobre cidadania e comunidade que utiliza a proibição como resolução de problemas de criminalidade, que produz a “policialização das políticas públicas”, convivem com as marcas da história brasileira de uma recente ditadura militar, desigualdades sociais, violações de direitos civis, precarização dos serviços públicos para a população, corrupções políticas, violência policial, intolerâncias.

Por fim, a cultura do controle, como diria Garland (2008), não está localizada somente nas instituições governamentais, ela está pulverizada na sociedade. Diadema demonstra como

a sociedade civil pode atuar na segurança pública com uma visão policial que trata dos diversos problemas sociais como crime, reproduzindo e criando formas estatais de controle do crime, é a “policialização” das políticas públicas, como diria Pedro Rodolfo Bodê de Moraes. O caso de Diadema ilustra como em situações de períodos críticos de violência as emoções públicas clamam pela obsessão securitária, acompanhada pela punição e proibição dos comportamentos e indivíduos desviantes da norma social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas análises teóricas expostas, o processo de criação de políticas de segurança local em Diadema encontra formas semelhantes às apontadas pelos estudiosos, mas também apresenta algumas particularidades que aparecem ao longo do trabalho. De modo geral, foi percebido que o caso de Diadema apresenta as limitações observadas na sociedade brasileira, os desencontros e conflitos políticos que direcionam as instituições de forma que as mesmas atuem desarticuladamente, o autoritarismo de membros do Estado com a sociedade civil. Particularmente, Diadema merece atenção para estudo por ter apresentando altos índices de homicídios, sendo em 1999 com 389 homicídios com população estimada de 350.786 habitantes, e com conjuntos de esforços da população e Estado reduzirem esses índices. A história desse processo expõe que a retórica de democratização nas relações entre Estado e sociedade civil produziu uma sensação de participação nos processos decisórios, e a pulverização da responsabilidade do tratamento do crime trouxe o dever, mas não veio acompanhada do poder efetivo de decisão. O plano de segurança elaborado pelos conselhos demonstra que houve a participação da sociedade civil, composta por conjuntos de sujeitos de interesses como diria Foucault (2008a), houve debate sobre aquele momento de alta nos homicídios, a produção dos conselhos foi utilizada pela poder público, mas os CONSEGs não foram reconhecidos como protagonistas desse processo.

Institucionalmente, os CONSEGs são órgãos de gestão da comunidade, em Diadema a comunidade que participa desses conselhos também reproduz a governamentalidade através do governo da comunidade, do que ela deve e como fazer, demonstrando que a governamentalidade não é um procedimento restrito do Estado. O CONSEG é um canal entre polícia e comunidade para resolução de alguns problemas de segurança pública. O caso estudado possibilita a conclusão que houve debate, houve produção, mas, de modo geral, as decisões que foram tomadas pelos conselhos de Diadema que busca agir na rigidez da “lei e ordem”, uma visão policial de resolução de crimes, foram acrescentadas nas políticas de segurança local pelo poder público municipal. As decisões dos conselhos que visavam outras formas de resolução, como o meio da educação e conscientização, não foram valorizadas pelo poder público.

A dissertação aborda como conflitos político-partidários influenciam as práticas de segurança pública local. É importante ressaltar que as instituições são práticas, retomando

Foucault (2008). As instituições possuem uma estrutura já posta, mas são ocupadas, praticadas e historicamente construídas, isto é, é necessário uma análise da estrutura mas não deve-se esquecer que a mesma está em funcionamento sendo re-significada.

Os CONSEGs elaboraram a Lei de Fechamento de Bares e o Plano Integrado de Segurança Pública e essas práticas foram aprovadas na Câmara Municipal, mas os conselhos não encontraram apoio do poder público municipal. Isso quer dizer que não está no regimento dos conselhos elaborar leis e planos, eles são “entidades auxiliares das Polícias Estaduais nas relações comunitárias”, mas na prática não se restringiram as normas do regulamento.

O interessante é notar que o CONSEG e o poder público municipal convergem nas opiniões e práticas, criaram planos municipais com muitas semelhanças, as propostas de resoluções de problemas são similares, mas divergiram no sentido de se separarem no momento da implantação das idéias, lembrando que essas práticas dos CONSEGs resultaram do levantamento de diversos participantes desde 1991. Então, qual a diferença entre os participantes do CONSEG, representantes da sociedade civil, e do poder público municipal? Uma possível resposta para essa questão poderia ser que ambos possuem a mesma finalidade de redução dos homicídios naquele momento, mas, a diferença que não se encontra nesse processo são os meios para se atingir essa finalidade. Pode-se perceber que há mais semelhanças entre os CONSEGs e as instituições municipais no tratamento da criminalidade do que diferenças.

O processo de construção de políticas de segurança local permite concluir que o controle social coercitivo não tem um lugar ou direção fixa. Estes são percebidos em diversas direções, entre Estado e sociedade civil ou internamente entre os mesmos, por isso, é necessário contextualizar o todo para analisar o principal objetivo. Sendo assim, Diadema é pioneira dentro das limitações atuais da democracia na sociedade brasileira, mas não supera o autoritarismo, as relações personalistas partidárias, a governamentalidade das políticas de segurança pública pautadas na pretensão de dissuasão dos valores individuais.

Não se partiu de um modelo ideal de participação da sociedade civil e Estado na segurança pública devido a presente pesquisa considerar que não existe um tipo de evolução universal que tenha que chegar a um fim utópico de sociedade. Considera-se que existem práticas atuais historicamente construídas e potencialidades de mudanças. O caso de Diadema demonstra que a sociedade civil que está ocupando os espaços públicos de tratamento da segurança pública, no caso de CONSEG, é uma população que se autoregula por meio do

governo pela comunidade e da comunidade. A arte de governar pela racionalidade dos governados, como foi abordado no capítulo quatro, apresenta desdobramentos que resultam na problematização dos governados governando os outros governados.

Os conselhos de Diadema atuaram de forma estatal no tratamento do crime, buscaram agir na rigidez da “lei e ordem”, uma visão policial de resolução de crimes. Os documentos e o acompanhamento das reuniões dos conselhos demonstraram que a prevenção é muito falada, mas a prática se resume à ação policial, cujo significado equivale a uma ronda, por exemplo. Ou seja, a sociedade civil participante dos conselhos limita a prevenção da violência no sentido policial, não ampliando esse significado para outras questões políticas, econômicas, sociais, históricas, culturais e outras.

O caso de Diadema possibilita refletir que os esforços das instituições governamentais e da sociedade civil produzem efeitos na redução dos homicídios. Mas, no meu entendimento, a redução dos homicídios em Diadema não deve ser suficiente para estarmos satisfeitos. Os índices estatísticos não conseguem medir a vivência cotidiana em sociedade, os efeitos nos grupos vulneráveis da precarização dos serviços públicos e violações de direitos, os efeitos da corrupção política, as implicações do sensacionalismo da violência pela mídia, as consequências do uso da violência como forma de resolução dos problemas, a neutralização dos indivíduos desviantes da norma social. A criminalização como medida primária de resolução de problemas vem acompanhada de desdobramentos imprevisíveis, se esses desdobramentos são criminalizados em seguida temos um ciclo sem fim de criminalização. Porém, essa criminalização não é distribuída igualmente na sociedade, ela tem alvos de grupos vulneráveis.

Diadema é um caso de referência pública de políticas de segurança local, o estudo desse processo precisa continuar sendo esmiuçado por pesquisadores para compreender pontos ainda não totalmente esclarecidos. É preciso incluir nos estudos as diversas vozes e olhares que ainda não foram citadas e considerar também a multiplicidade de atores sociais.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, S. Lei e ordem no segundo governo FHC. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, v. 15, n. 2, p. 103-140, nov. 2003,
- ALMEIDA PINTO, N. M.; FIÚZA, A. L. de C.; COUTINHO, A. de S. L. “Participação, poder e cidadania em conselhos de segurança pública: novos discursos, antigas práticas”, *Praia Vermelha: Estudos de Política e Teoria Social*, Rio de Janeiro, n. 14/15, 2006.
- BARBOSA, A. R. *et al.* “Reflexões sobre a municipalização da segurança a partir do diagnóstico de segurança pública do município de São Gonçalo (RJ)”, *Civitas*, Porto Alegre, ano 1, n. 1, 2001.
- BEATO, C. F. Políticas Públicas de Segurança: Equidade, Eficiência e Accountability. In: *Seminário Reforma do Estado*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, ago. 1998.
- BECCARIA, C. *Dos delitos e das penas*. São Paulo: Hemus, 1983.
- BELLI, B. *Tolerância Zero e democracia no Brasil: visões da segurança pública na década de 90*. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto por Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. (Série Legislação Brasileira).
- CALDEIRA, T. P. do R. *Cidades de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. Tradução de Oliveira e Henrique Monteiro. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.
- CARDIA, N. *Relatório final de atividades*. [Projeto sobre as formas de interação entre polícia e comunidade, em parceria com o Centro e Educação e Pesquisa em Direitos Humanos da Universidade de Ottawa, Canadá], 1998, Mimeo.
- COELHO, J. G. L.; OLIVEIRA, A. C. N. *A nova constituição: avaliação do texto e perfil dos constituintes*. Rio de Janeiro: Inesc/Revan, 1989.
- COELHO, L. F. *Direito Constitucional e Filosofia da constituição*. Curitiba: Juruá, 2008.
- COUTO, C. G.; ARANTES, R. B. “Constituição, governo e democracia no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61, 2006.
- DELEUZE, G. *Foucault*. Lisboa: Vega, 1987.
- GALDEANO, A. P. C. *Para falar em nome da segurança: o que pensam, querem e fazem os representantes dos Conselhos Comunitários de Segurança*. 2009. Tese (Doutorado)–Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.
- DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidade Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DA SILVA FILHO, J. V. A experiência de Diadema. Pesquisa, cooperação policial e ação comunitária: Um estudo em Diadema. In: OLIVEIRA, N. V., *Insegurança Pública: reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana*. São Paulo: Nova Alexandria, 2002.

DIAS NETO, T. *Segurança urbana: o modelo da nova prevenção*. São Paulo: Revista dos Tribunais: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

DURKHEIM, É. O crime fenômeno normal. *Déviance et Criminalité*. Paris: Librairie Amand Colin, 1970.

FOUCAULT, M. *A verdade e as formas jurídicas*. 3. ed. Rio de Janeiro: NAU, 2002.

_____. *Nascimento da Biopolítica*. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008a. (Coleção tópicos).

_____. *Microfísica do Poder*. 24. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

_____. *Segurança, Território e População*. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008b. (Coleção Tópicos).

GARLAND, D. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan, 2008. (Coleção Pensamento Criminológico).

GUINDANI, M. “A criação de um novo paradigma em Diadema”. In: SENTO-SÉ, J. T. (Org.). *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, Pp. 117-144 (Coleção Segurança e Cidadania).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>.

INSTITUTO FERNAND BRAUDEL DE ECONOMIA MUNDIAL. *Democracia 3: do “faroeste para a vida civilizada na periferia de São Paulo*. n. 37, 2005.

_____; OLIVEIRA, N. V. *O mito da “lei seca” na redução da criminalidade*. 2006.

II PLANO MUNICIPAL DE SEGURANÇA DE DIADEMA. Instituto Sou da Paz, Prefeitura de Diadema, Diadema, ago. 2005.

KANT DE LIMA, R. “Administração de conflitos, espaço público e cidadania: uma perspectiva comparada”. *Civitas*, ano 1, n. 2, 2001.

KAHN, T. “Indicadores em prevenção municipal da criminalidade”. In: SENTO-SÉ, J. T. *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005a. (Coleção Segurança e Cidadania).

_____. *O papel dos municípios na Segurança Pública*. 2005b. (Estudos Criminológicos, n. 4).

_____. *Velha e nova polícia: polícia e políticas de segurança pública no Brasil atual*. São Paulo: Editora Sicurezza, 2001.

MESQUITA NETO, P. “Crime, violência e incerteza política no Brasil”. In: *A violência do cotidiano*: Caderno Adenauer, São Paulo, v. 2, p. 9-42, 2001.

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

MIRAGLIA, P. “Os municípios e a segurança pública”. In: LIMA, R. S. de; PAULA, L. *Segurança Pública e a Violência*: o Estado está cumprindo seu papel? São Paulo: Contexto, 2008. p. 89-100.

NASCIMENTO EGG, T. *Estado e participação popular*: o caso das políticas de segurança pública de Diadema, SP. 2009. Dissertação (Mestrado)—Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

NEVES, P. S. C. Espaços Públicos autocentrados e ensaios de democratização das instituições estatais no Brasil. *Comissão dos Direitos Humanos*, São Cristóvão, SE, 2003.

O'DONNELL, G. “Democracia Delegativa?”. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 31, p. 25-40, 1991.

ROSE, N. The death of the social? Re-figuring the territory of government. *Economy and Society*, v. 25, n. 3, p. 327-356, aug. 1996.

ROSEMBERG, A. *De Chumbo e Festim*: uma história da polícia paulista no final do Império. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

_____. Herói, vilão ou mequetrefe: a representação da polícia e do policial no Império e na Primeira República. *Em tempo de história*, Brasília, n. 13, 2008.

SANTOS, B. de S. "Poderá o direito ser emancipatório?". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 65, p. 3-76, 2003.

SAPORI, L. F. *Segurança Pública no Brasil*: desafios e perspectivas. São Paulo: Editora FGV, 2007.

SENEILLART, M. Situação dos cursos. In: FOUCAULT, M. *Segurança, Território e População*. São Paulo: Martins Fontes, tradução Eduardo Brandão, 2008. (Coleção Tópicos).

SENNETT, R. *O declínio do homem público*: as tiranias da intimidade. (Tradução Lygia Araujo Watanabe). São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

SENTO-SÉ, J. T.; FERNANDES, O. A criação do Conselho Comunitário de Segurança em São Gonçalo. In: Sento-Sé, João Trajano (Org.) *Prevenção da violência*: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 117-144. (Coleção Segurança e Cidadania).

SOARES, L. E.; GUINDANI, M. “Porto Alegre: relato de uma experiência” In: SENTO-SÉ, João Trajano (Org.) *Prevenção da violência*: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 117-144. (Coleção Segurança e Cidadania).

SOUZA, L. A. F. Anotações sobre violência, crime e os direitos humanos. *Revista Perfil e vertentes*, v. 15, n. 1, 2003.

_____. *Lei, cotidiano e cidade*. Polícia Civil e práticas policiais na São Paulo republicana (1889-1930).

_____. Ordem social, polícia civil e justiça criminal na cidade de São Paulo (1889-1930). *Revista história*, São Paulo, n. 162, jun. 2010. Disponível em <http://www.revistasusp.sibi.usp.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-830920100001000008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 8 out. 2010.

TELLES, V. da S. *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2010.

_____. Democracia civil, direitos e espaços públicos. In: FLEURY, S. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 397-416.

ZALUAR, A. Violência e Crime. In: MICELI, Sérgio (Org.). *O que ler na Ciência Social brasileira*. São Paulo: Sumaré, ANPOCS, 1999.

WEBER, M. “A “objetividade” do conhecimento nas Ciências Sociais”. In: COHN, Gabriel (Org.). *Sociologia*. 6. ed. São Paulo: Ática, 1997. p.79-127.

ANEXO A

Jornal: Estadão/Cidades

Sexta-feira, 13 de Janeiro de 2006

Bandidos usam grafite na guerra contra PM em São Paulo

Na noite de quinta-feira, durante um patrulhamento pelas ruas que circundam a Favela do Morro do Samba, em Diadema, na Grande São Paulo, policiais civis localizaram, na Rua Botucudos, um muro grafitado com a imagem de bandidos massacrando policiais militares. O grafiteiro já foi detido. Às 4 horas da madrugada desta sexta-feira, o Departamento de Investigações sobre o Crime Organizado desencadeou uma operação especial com o objetivo de evitar novos ataques a bases policiais.

O grafite mostra um veículo das Rondas Ostensivas Tobias Aguiar (Rota) capotada e um grupo de PMs, cobertos de sangue, sendo baleados por bandidos, um deles usando um boné com as iniciais MDS (Morro do Samba). Segundo a polícia, o grafite teria sido pintado a mando de um traficante chamado José Dilson, o Biroasca, ligado ao Primeiro Comando da Capital (PCC). Mesmo preso em Mirandópolis, no interior de São Paulo, ele continuaria a comandar o tráfico em vários pontos da Grande São Paulo.

A Delegacia de Investigações sobre Entorpecentes (Dise) de Diadema já deteve o responsável pelo grafite, que vai responder por liberdade pelo crime de apologia.

ANEXO B

Jornal: Último segundo

13/02/2007

Imagens mostram festa promovida pelo PCC em Diadema

SÃO PAULO - Imagens divulgadas na última segunda-feira mostram uma festa de fim de ano promovida pela facção criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC) na favela Morro do Samba, em Diadema, no ABC paulista. A confraternização reuniu cerca de 500 pessoas e contou com churrasco, bebidas e drogas. No vídeo divulgado pelo "Jornal da Band", alguns traficantes exibem pistolas automáticas e consomem cocaína e maconha.

Segundo a Agência Estado, as cenas mostram jovens formando uma enorme fila para cheirar cocaína. Grande quantidade da droga é espalhada em uma bandeja de alumínio com as iniciais PCC.

Para cheirar a droga, os usuários improvisaram como canudo notas de real e de dólar. Alguns utilizaram papel. Um rapaz teve um princípio de convulsão por conta de uma overdose. A fila para cheirar não era formada apenas por homens. Uma mulher também improvisou um canudo para aspirar o pó. Ela cheirou várias vezes, inclusive na frente de crianças e adolescentes.

Os organizadores do evento também providenciaram maconha para os convidados. Os traficantes não se cansavam de exibir tijolos da droga. A cerveja também fez parte da festa da facção. Garotas dançavam ao som de rap com garrafa da bebida nas mãos. Em meio às danças, traficantes voltavam a servir cocaína na bandeja para as centenas de convidados.

Promotores de Justiça do Grupo de Atuação Especial e Repressão ao Crime Organizado (Gaeco) viram as imagens e ficaram indignados. Eles prometeram investigar o caso para tentar identificar e prender os traficantes.

Queima de fogos

Uma queima de fogos de pelo menos 10 minutos marcou a confraternização. Nas lajes das casas de alvenaria, um grupo de menores acompanhava todos os lances do evento. Já no

final da festa, o apresentador dos grupos musicais usou o microfone para homenagear os amigos mortos em possíveis confrontos com a polícia.

O Morro do Samba é a mesma favela onde grafiteiros desenharam no muro uma viatura da Rota (Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar)capotada e PMs da guarnição feridos. A favela foi ocupada em julho de 2006 por 465 PMs. Segundo a Polícia Civil, o tráfico no local é comandado por Edilson Borges Nogueira, o Biroska, 33 anos, um dos principais líderes do PCC, preso na Penitenciária 2 de Presidente Venceslau, no Oeste do Estado.

Durante a festa, os organizadores estenderam uma enorme faixa desejando a todos Feliz Natal e Ano Novo.

ANEXO C

CONSEG – DIADEMA-CENTRO/TABOÃO

DEBATE – 09.03.2010

Tema: O vício não justifica o criminoso, apenas coloca em prática o desejo reprimido do crime ou infração. É necessário um freio moral, pois há eles da corrente que precisam ser retirados.

Tema Central: FREIO MORAL

Definição: Algo que contenha nos devidos limites as regras de conduta que regem a sociedade.

Coordenador: – MEMBRO EFETIVO

Vocabulário:

FREIO:

- 1- Aquilo que reprime ou modera
- 2- Dispositivo que modera ou faz cessar o movimento de maquinismos ou veículos.

REPRIME - REPRIMIR:

- 1- Conter, coibir 2- Oprimir 3- Punir

MODERA - MODERAR:

- 1- Conter nos justos ou devidos limites 2- Atenuar

MORAL:

Adjetivo:

- 1- Que diz respeito as regras de conduta que regem uma sociedade.
- 2- Que está de acordo com essas regras.
- 3- Relativo ao espírito, ao intelecto, ao pensamento.
- 4- Estado de espírito, disposição de ânimo: levantar o moral.

Substantivo:

- 5- Conjunto de princípios e valores que regem as normas sociais.
- 6- Norma de conduta
- 7- Os princípios da honestidade e do pudor, moralidade.
- 8- Ensinamentos ou preceitos que se podem extrair de conto, fábulas, provérbios, etc.

DEBATE: Discussão em que se alegam razões pró ou contra.

DEBATER: 1- Examinar em debate, discutir 2- Contestar,questionar 3- Discutir