



**CONFLITUALIDADES, VIOLÊNCIAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO
CONTEXTO DE CONSTITUIÇÃO DA SEGURANÇA CIDADÃ NO BRASIL:
Estudo de caso do Conselho Municipal de Justiça e Segurança de Porto Alegre**

Gabriel Guerra Câmara

PORTO ALEGRE
2015

GABRIEL GUERRA CÂMARA

**CONFLITUALIDADES, VIOLÊNCIAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO
CONTEXTO DE CONSTITUIÇÃO DA SEGURANÇA CIDADÃ NO BRASIL:
Estudo de caso do Conselho Municipal de Justiça e Segurança de Porto Alegre**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Alex Niche
Teixeira

PORTO ALEGRE
2015

AGRADECIMENTOS

Ao término desse trabalho, gostaria de realizar alguns agradecimentos à instituição e a aquelas pessoas que, por esses dois anos me acompanharam minha trajetória, e, sem dúvida, contribuíram para o desenvolvimento e a conclusão desse trabalho.

Ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que me proporcionou, ao longo de dois anos de curso, sempre as melhores condições para minha formação profissional, pelo auxílio da bolsa de pesquisa, e pelo apoio financeiro que viabilizaram a minha participação em eventos e congressos acadêmicos.

À minha mãe, Lurdes Guerra, que, em um momento difícil da vida, ainda assim me apoiou para tomar a decisão de cursar o mestrado, estando do meu lado como sempre. Ao meu pai, Fernando Antônio Ballester Câmara, que também não faltou com esforços para que eu realizasse o curso. Ambos, com suas ações, foram fundamentais para que eu chegasse até aqui. Aos meus irmãos que sempre interessados, me ajudaram no que precisei. A minha companheira, Carla Silva dos Santos, a qual tive o prazer de conhecer no curso, demonstrando que a vida acadêmica não é feita apenas de produção e pesquisa.

Ao meu professor-orientador, Alex Niche Teixeira, pela oportunidade de trabalho conjunto realizado, e que se sintetiza nessa dissertação. Por sua pessoa, a toda equipe do Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania (GPVC) da UFRGS, local que abriu suas portas para que eu passasse a acompanhar os debates que, tenho certeza, estão contidos nessa dissertação, e que, para além de relações profissionais, conquistei novos amigos. Nominalmente, ao nosso líder José Vicente Tavares dos Santos, pela perspectiva humana que coloca na temática do controle social em sua produção e atuação de vida, à Luciana Santos, sempre disposta a auxiliar-nos nos caminhos da burocracia, Liciane Barbosa, Cristiano Santos, Rochele Fellini Fachineto, Vitor Alessandri, Melissa de Matos Pimenta, Maria Gabriela Andriotti, Rafael Dal Santo e Geverson Ferrari, em geral, pelo companheirismo e participação nos trabalhos desenvolvidos e nos debates travados ao longo desses dois anos.

Um agradecimento, em especial, para Lívio Silva de Oliveira, companheiro de escrita e, mais ainda, de luta e de vida, que, nos momentos de dificuldade do trabalho, se mostrou sempre disposto a ouvir-me, com seu marcante humanismo. Muito obrigado companheiro!

Aos colegas da turma de Mestrado em Sociologia 2013-2014, com os quais seguiremos com a amizade e realizando trocas acadêmicas. Nominalmente, Rodrigo Foresta Wolffenbüttel, Heloísa Lemmertz, Gabrielle de Oliveira Araújo, Ricardo Cortez Lopes, Fernando Marcial Ricci Araújo e Diogo Schmidt. Também, ao companheiro Rodrigo Dilelio, por ter feito o papel de, finalmente, formatar minha formação política e levar-me para onde hoje milito. Todos vocês, cada um a sua maneira, foram e seguirão sendo fundamentais para minha formação como pessoa.

Aos interlocutores do campo de pesquisa do COMJUS e dos Fóruns Regionais, que, a todo momento, em que instados a auxiliar-me na inserção da problemática e nas formas de funcionamento do campo, se mostraram dispostos. Quatro agradecimento em especial: ao Subsecretário de Segurança Urbana de Porto Alegre, João Hélbio Carpes Antunes, ao Guarda Municipal Wagner Marques, ao coordenar do COMJUS na gestão pesquisada, Bruno Knob, e ao Coronel Antônio Brenner Guimarães. Aos dois últimos, um muito obrigado pelas trocas de experiências que, historicamente, tem acumulado pela atuação no campo de discussão da segurança pública brasileira, me demonstrando que há ainda muito a ser feito.

Seguimos em frente!

RESUMO

A presente dissertação tem como tema central a inserção da participação social na temática da segurança pública brasileira. O problema de pesquisa central desse trabalho está na compreensão de como se tem se desenvolvido as relações entre sociedade e Estado em um campo institucional demarcado pelo fechamento e grande dificuldade de relacionar-se com a sociedade civil brasileira, a partir de uma instituição participativa específica, o Conselho Municipal de Justiça e Segurança (COMJUS) da cidade de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Com o objetivo de apresentar as reorientações sociais e institucionais por que passa o campo do controle social brasileiro e porto-alegrense, demonstrar os novos atores da sociedade civil que passam a participar desse campo, foi realizado um estudo de caso durante uma gestão do COMJUS de Porto Alegre, compreendida nos anos de 2013-2014, orientado, teoricamente, por uma Sociologia das Conflitualidades contemporâneas. Como técnica de coleta de dados utilizou-se a confecção de diários de campo, tendo o material empírico coletado sido analisado a partir das categorias teóricas selecionadas. Concluiu-se, entre outros fatores, que as dinâmicas de participação orientam-se vinculadas às vivências mais imediatas da violência por parte dos representantes da sociedade civil, não necessariamente orientando-se para princípios formais, os quais são propostos por um novo paradigma de controle social para a sociedade brasileira, conceituado como Segurança Cidadã. Por parte das instituições de segurança pública do Estado, as intervenções realizadas, no contexto da instituição participativa, obedecem, em grande medida, pela necessidade de retomada da legitimidade em crise dessas mesmas instituições na sociedade contemporânea.

Palavras-Chave: Conflitualidade. Violência. Participação Social. Segurança Pública. Segurança Cidadã.

ABSTRACT

This present dissertation has as its central topic the insertion of the social participation in the Brazilian public security. The central question of this research is within the comprehension of the relation between society and state, which has developed in an institutional field demarcated by the closed social and institutional relations and the difficulty to relating with the Brazilian civil society, from a specific participatory institution, the Justice and Security Municipal Council of the town of Porto Alegre, Rio Grande do Sul. With the goal to present the social and institutional reorientation which goes through the field of the Brazilian and Porto Alegre's social control, show new performers of the civil society that begin to participate in this field, a study was done during one of Justice and Security Municipal Council's management, between 2013 and 2014, theoretically oriented by the contemporary Sociology of Conflictualities. As a method of collecting data, a diary field research was written, the empirical material collected was analyzed from selected theoretical categories. Among other factors, it has been concluded that the dynamics of participation are oriented linked to violence direct experiences by the civil society, not necessarily oriented for formal principles, which are suggested by a new paradigm of social control for the Brazilian society, known as *Segurança Cidadã*. By the state public security institutions, the interventions in the participatory institution context follow the necessity of the resumption of legitimacy, which is in crisis, from the same contemporary society institutions.

Key-Words: Conflict. Violence. Social participation. Public Security. Citizen Security.

LISTA DE SIGLAS

ASSECOM-GM – Assessoria Comunitária da Guarda Municipal

BM – Brigada Militar

COMJUS – Conselho Municipal de Justiça e Segurança

CONSEG – Conferência Nacional de Segurança Pública

FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania

GM – Guarda Municipal

ONG – Organização Não-Governamental

OP – Orçamento Participativo

PC – Polícia Civil

PROESCI – Programa Estadual de Segurança com Cidadania

PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RS – Rio Grande do Sul

SEMSEG – Secretaria Municipal de Segurança Urbana

SMDH – Secretaria Municipal de Direitos Humanos

SMPS – Sistema Municipal de Proteção Social de Porto Alegre

SP – Segurança Pública

SSP-RS – Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul

UPP – Unidade de Polícia Pacificadora

Sumário

INTRODUÇÃO.....	9
1 VIOLÊNCIA E CONTROLE SOCIAL: PERSPECTIVAS SOCIOLOGICAS	21
1.1 O lugar da violência no debate sociológico clássico	22
1.2 Uma Sociologia da Conflitualidade do espaço social – complexidade e novas orientações para a análise sociológica.....	29
1.3 Mutações contemporâneas e violência – novos processos sociais e requalificação do conceito	35
2 CONTEXTUALIZANDO A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: HISTÓRICO INSTITUCIONAL.....	50
2.2 Reformulações atuais da segurança pública – perspectiva propositora e tensões na democratização do campo.....	65
3 INTERFACES NA TEORIA DEMOCRÁTICA, SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO	80
3.1 Contextualizando a teoria democrática – abordagens clássicas e a crítica habermasiana-deliberativa.....	80
3.2 Itinerários da sociedade civil e das instâncias de participação social no Brasil	86
4 A EXPERIÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DO CONSELHO MUNICIPAL DE JUSTIÇA E SEGURANÇA DE PORTO ALEGRE.....	98
4.1 Escolhas das estratégias metodológicas – produzindo a comunicação entre teoria e empiria	99
4.2 O processo de criação e apresentação da experiência do COMJUS de Porto Alegre... 108	108
4.3 A gestão 2013-2014 do COMJUS – Dinâmicas sociedade-Estado e possibilidades da construção de uma Segurança Cidadã em Porto Alegre	115
4.4 As experiências dos Fóruns da região do Cristal e da região Centro-Sul.....	127
CONCLUSÃO.....	140
REFERÊNCIAS.....	141

INTRODUÇÃO

O tema deste trabalho é a adoção de processos participativos na segurança pública, no contexto de desenvolvimento do paradigma da Segurança Cidadã no Brasil. Parte-se da conjugação de dois temas que, em virtude de diversos motivos, apenas de forma recente começam a ser analisados de forma conjugada. Essas temáticas são o controle social e a participação social. A participação social na segurança pública evidencia uma possibilidade de abertura à tematização sobre o controle social, espaço institucional que vivencia uma dificuldade de permeabilidade e comunicação entre a sociedade civil e o Estado no Brasil.

Atualmente, a Segurança Pública no Brasil vem sofrendo transformações decorrentes de dois processos sociais que se desenvolveram na segunda metade do século XX e nos primeiros anos do século XXI, os quais produzem modificações nos fenômenos da violência e da criminalidade contemporâneos. Em primeiro lugar, ao final da década de 1980, o Brasil substituiu, como resultado das lutas sociais e políticas, o modelo ditatorial pela democracia, experimentando nesse período, paradoxalmente, o surgimento de novas modalidades criminosas e o aumento de delitos, tais como, por exemplo, o aumento dos homicídios e a inserção do tráfico internacional de drogas no país. Na década de 1990 assistimos um período de aprofundamento da globalização, fenômeno social que permite perceber, de forma concomitante, a ocorrência global de diversas manifestações sociais, entre elas a violência em suas diversas formas.

Nesse sentido, Tavares dos Santos (1999) tenta dar conta dessa nova qualificação da violência e de suas possibilidades para pensar sociologicamente esse fenômeno no continente latino americano e, em especial, na sociedade brasileira. A partir da globalização, ocorre a percepção concomitante não só da violência, mas das diversas conflitualidades sociais presentes nas relações sociais globalizadas, podendo-se falar de uma perspectiva da mundialização dessas mesmas conflitualidades e violências. As sociedades latino-americana e brasileira experimentariam um quadro crítico de conflitualidades sociais na medida em que esses espaços convivem com fortes processos estruturais de desigualdade socioeconômica, aprofundados pela globalização e pelo neoliberalismo, implantado na América Latina de uma forma geral nessa mesma década, a partir do Consenso de Washington. A violência assume um caráter difuso, identificando-se uma multiplicidade de formas e manifestações, tais como violência policial, simbólica e, mais recentemente, violência ecológica, entre outras (TAVARES-DOS-SANTOS, 1999).

O campo da Segurança Pública, por ser a atividade do Estado diretamente envolvida com o controle do crime e da violência apresenta nesse processo um quadro de crise, mostrando-se incapaz de gerenciar essa complexificação e o aumento dos delitos ao apresentar uma grande ineficiência de suas diversas instituições constituintes, em especial as polícias militares, às quais tem dificuldades em se adaptarem institucional e culturalmente ao contexto democrático. O quadro social de insegurança produzido estimula a produção de um apoio da população para com ações autoritárias das polícias, na medida em que elas, falsamente, produzem uma sensação de resolução direta e rápida do contexto social instável, interpretado como uma disputa maniqueísta entre o bem e o mal.

Nesse quadro de transformações sócio-políticas, econômicas e culturais, o campo da Segurança Pública começa, aos poucos, a desenvolver como resposta à violência social difusa (TAVARES-DOS-SANTOS, 2009), projetos de reformulação, admitindo, de forma desigual e conflituosa, inovações e reorientações institucionais. Essas mudanças envolvem diversos agentes sociais, até virem a inserir-se no desenvolvimento do que tem sido denominado, em especial por intelectuais vinculados à academia latino-americana, de paradigma da Segurança Cidadã. O Brasil não fica fora desse processo de discussão sobre um novo modelo institucional para o campo do controle social.

Referente ao país, Freire (2009) trabalha com a caracterização periódica dos paradigmas de segurança que o país experimentou do período da ditadura civil-militar até hoje. De uma perspectiva histórica, o país adota primeiramente o modelo da Segurança Nacional no período de 1964-1985, substituindo-se esse modelo pela Segurança Pública a partir da promulgação da Constituição “Cidadã” de 1988 e, por fim, desenvolve-se o conceito de Segurança Cidadã. Cada um desses três modelos possui um núcleo paradigmático que o identifica, sendo possível caracterizá-lo e diferenciá-lo frente aos outros paradigmas. Porém, a autora adverte que as políticas públicas são *orientadas* por um paradigma, não se encontrando na realidade das políticas uma aplicação direta dos pressupostos paradigmáticos de cada modelo, ainda mais em contextos de desigualdade socioeconômica. Os paradigmas são mais modelos orientadores das políticas públicas do que princípios de efetivação na realidade social. Pode-se afirmar que esse novo paradigma está orientado, do ponto de vista conceitual, para uma perspectiva preventiva da violência e da criminalidade, ao mesmo tempo em que produz uma expansão de atuação das esferas de governo e estimula uma mobilização da sociedade no desenvolvimento dessa mesma prevenção, podendo ser caracterizado como um modelo institucional que busca a descentralização (FREIRE, 2009).

O conceito de Segurança Cidadã parte da perspectiva da multicausalidade da violência e, nesse sentido, defende a atuação estatal na repressão e, mais importante, na prevenção aos atos de violência e/ou delitivos. As políticas públicas de controle social exigem, a partir de agora, uma integração e uma articulação que até então não eram concebidas para as políticas públicas dessa área. Essa perspectiva entende, também, que a participação social é constitutiva do processo de construção das políticas públicas de segurança, em diferentes níveis.

Porém, no Brasil, a situação da segurança pública revela-se historicamente ambígua, em virtude do quadro cultural que orienta as ações ligadas a essa atividade no país. Aqui, a segurança ainda mostra-se um campo controverso na medida em que, muitas vezes, evidencia a presença de métodos e visões históricas de exclusão social produzidas na história nacional, agravando-se com esse quadro a herança institucional dos governos conduzidos pelos militares, de Castello Branco à Figueiredo (1964-1985), os quais permitiram institucionalmente violações aos Direitos Humanos, sendo a pior delas a tortura como forma de confissão de informações.

Passados vinte e um anos de período ditatorial, o Brasil adota a democracia. De lá para cá, abre-se no país espaço para o surgimento de novas reivindicações, presentes na sociedade civil e nos diferentes movimentos sociais, que durante vinte e um anos foram silenciados pelo Estado brasileiro. A partir da década de 1990, a sociedade civil, que ressurgiu com força nesse contexto, começa a questionar o funcionamento de diversas instituições oficiais, entre elas a polícia, a qual, mesmo com o fim da ditadura, continua privilegiando métodos de ação repressivos utilizados no período anterior. Segundo Pinheiro (1991), acreditava-se que a democracia traria o fim das relações arbitrárias entre Estado e sociedade brasileira, porém, o que se assistiu foram continuidades de métodos autoritários no campo do controle social, ligados à Justiça Criminal e, de forma mais específica, ao subcampo da Segurança Pública.

A partir desse contexto, verifica-se que o campo da segurança pública, em sua constituição e funcionamento institucional, encontra barreiras e dificuldades no que se refere a influências e possíveis permeabilidades oriundas da sociedade, efetivadas no período pós-redemocratização através da participação social e popular em diversas cidades brasileiras, em especial com as experiências, em diversas cidades brasileiras, do Orçamento Participativo (OP). Posteriormente, os conselhos gestores de políticas públicas, em diferentes áreas, também aprofundariam esse processo. Essas dificuldades serão pensadas nesse trabalho como resultados de um processo histórico que produz um *fechamento institucional* dessa atividade

do Estado no Brasil, amplamente trabalhada pela literatura especializada, a partir do final dos anos 1980.

Atualmente, porém, a literatura começa a indicar a existência de uma tensão entre de um lado, o fechamento institucional e, de outro, um processo tendencial de abertura social nesse campo, indicando que vivenciamos mudanças sociais importantes na segurança pública. Essa tensão se desenvolve de forma conflituosa e não-linear, por envolver diversos agentes sociais, tradicionais e novos, com diferentes perspectivas sobre formas de atuação nesse campo, fato que se evidenciou na realização da I Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), realizada no ano de 2009 em Brasília, após muita mobilização social para que esse processo se efetivasse. Mais do que um momento histórico, a I CONSEG apresentou diversas inovações nos formatos e metodologias de funcionamento das conferências nacionais, sendo posterior referência para a realização de outras conferências nacionais, com temáticas diferentes. Nesse momento começa a efetivar-se a constituição do processo de construção das políticas públicas em segurança pública a partir do modelo de realização de conferências nacionais, processo já realizado em outras áreas.

Zacher (2009) identifica que o campo da segurança, no contexto da redemocratização brasileira, não se abriu para a participação social, diferentemente de outras áreas do Estado. Essa característica dificulta a construção, mais profunda, do entendimento da segurança como um direito social pleno da cidadania. Segundo ela, hoje, porém, parece haver uma aproximação ainda tímida da perspectiva da democracia participativa com a segurança pública. O movimento inicial dos Diálogos Regionais em segurança pública, no ano de 2014, para a realização da prevista II CONSEG em 2015, conduzidos pelo Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) do Ministério da Justiça (MJ), tem dado continuidade a essa aproximação, embora com diferenças significativas se comparados ao processo de 2009, em especial na busca de uma metodologia que permita maior participação e comunicação de demandas da sociedade civil para o Estado. A presença de uma diversidade de atores disputando no campo indica um ambiente de conflituosidade das diversas orientações possíveis que o campo do controle social admite, hoje, no Brasil.

Assim, esse quadro de fechamento começa aos poucos a ser tensionado pela perspectiva, teórica e prática, da Segurança Cidadã, a qual se materializa nas proposições realizadas na I CONSEG, e que tem trazido à segurança pública tendências de modificações institucionais, como, por exemplo, a constituição de políticas públicas de segurança com

cidadania com foco na prevenção da violência¹, guiadas pela horizontalidade e complementariedade de atuação estatal – através de políticas públicas orientadas pelo conceito de Estado-rede –; a municipalização² da segurança pública, a reformulação do papel das polícias, influenciados pelo modelo de polícia comunitária e, por fim, o tema que é o foco dessa pesquisa, a criação de conselhos e fóruns participativos da sociedade civil, voltados para esse tema. Ao mesmo tempo, vivenciamos um período em que os próprios policiais, trabalhadores da segurança pública, começam a exigir mudanças internas em sua instituição³ e nas formas de relação de seu trabalho com a sociedade.

A constituição de fóruns e conselhos participativos, de uma forma geral, insere-se no processo de ampliação da participação social possibilitado e experimentado a partir da abertura democrática, a partir da Constituição de 1988, havendo no país hoje uma diversidade de instâncias participativas institucionalizadas, com graus variados de efetividade e funcionamento, as quais conformam, juntamente com outros agentes, uma esfera pública de discussão de temáticas diversas, da educação à saúde e da previdência social à questão urbana⁴. Vivencia-se também, atualmente, uma diversificação de instâncias participativas não institucionalizadas, resultantes da autonomia e liberdade de organização da sociedade civil frente ao Estado brasileiro.

Entretanto, é interessante notar que a literatura tradicional sobre participação social no Brasil não realiza um questionamento sobre a ausência de participação no campo da segurança pública, pois o fechamento institucional desse espaço parece ter impedido os possíveis esforços nesse sentido. A própria literatura sobre participação social passa por um processo de transição de formas de abordagem e de inserção de novas temáticas, passíveis de constituírem novos campos de pesquisa. Segundo Lavalle (2011), vivenciamos, no campo dos estudos sobre a democracia participativa, um cenário “pós-participativo”, pois:

Trata-se de um cenário de pesquisa e teorização pós-participativo no sentido de a institucionalização e capilaridade territorial de arranjos participativos diversos, e a magnitude de atores sociais envolvidos nesses espaços, colocarem um conjunto de problemas impensável a partir do registro original da participação como demanda de

¹ O PRONASCI é uma política pública nesse sentido.

² Azevedo & Rattton (2012) analisam esse processo de municipalização nas cidades de Canoas, no Rio Grande do Sul, e Jaboatão dos Guararapes, em Pernambuco.

³ Pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, no ano de 2014, ouviu 21 mil policiais pelo país. Entre os dados que se destacam, visualizamos que 73,7% dos policiais apoiam a desvinculação da polícia ao Exército (como parte do processo de desmilitarização), 93,7% querem a modernização dos regimentos e códigos disciplinares de acordo com a Constituição Federal de 1988 e 63,6% defendem o fim da justiça militar. Esses dados são indicativos do cenário de necessidade de mudanças nas polícias brasileiras, os quais diversos estudos tem apontado.

⁴ Para informações sobre os Conselhos existentes no país e as diversas Conferências temáticas realizadas no Brasil nos últimos anos, acessar: <http://www.ipea.gov.br/participacao/>

inclusão e de autodeterminação [...]. Se atores sociais encontram-se plenamente inseridos em instâncias de controle sobre políticas públicas com trajetórias que já contam com pelo menos uma década de existência, não mais parece oportuno postular conexões normativas eventualmente plausíveis em vez de pesquisar os processos de participação em curso e de lhes extrair suas implicações mais gerais no plano da teoria [...]. [...] o cenário pós-participativo no Brasil induz a pesquisar questões que escapam do terreno confortável desses consensos, questões que por vezes espinhosas que ampliam nosso conhecimento sobre processos de participação relativamente estáveis (LAVALLE, 2011, pg. 14).

Nesse sentido, Dagnino & Tatagiba (2007) apontam que uma primeira leva de trabalhos sobre a participação social e o papel da sociedade civil foi marcada por um “registro celebratório e otimista” (DAGNINO & TATAGIBA, 2007, pg. 9) dessas experiências, marcado por uma perspectiva normativa, de como esses espaços e a sociedade civil deveriam se comportar com vistas ao aprofundamento efetivo da democracia no Brasil, perspectiva que nunca foi abandonada integralmente, embora abrandada. Em um segundo momento, influenciados pelos resultados desse primeiro conjunto de pesquisa, se desenha um cenário mais realista e que tem suas expectativas de democratização adequadas aos fatores que limitam os processos participativos brasileiros, os quais sofrem de alguns problemas, tais como a ausência de compreensão do seu funcionamento por parte dos cidadãos, a influência da cultura privatista e personalista, a escassez de recursos financeiros para sua organização, chegando, em alguns casos, até a inexistência desses espaços em algumas áreas do Estado. Volta-se, nesse momento, para a investigação dos processos empíricos reais dessas experiências no Brasil e, também, na América Latina, iluminando novas dimensões que estavam ausentes dos primeiros estudos. Nesse sentido, a agenda de pesquisas sobre os processos participativos e as relações da sociedade civil com o Estado desdobra-se, cada vez mais, em novos campos de investigação, não estando esgotada, em virtude de novas frentes temáticas que começam a se relacionar com os processos participativos e, ao mesmo tempo, com a própria dinâmica do mundo social, pensada como característica inerente das diferentes sociedades. Essa perspectiva, atualmente, é apontada pelos especialistas da temática da democracia, da sociedade civil e da participação social.

Sinas dessa mutação da agenda parecem estar no esforço de inclusão nos debates sobre a construção democrática um conjunto de temas que foram, na maioria dos casos, mantidos à margem ou reiteradamente tratados como seu avesso, como, por exemplo, o dilema da participação e da política nas condições da periferia e o papel da violência e do crime organizado. [...] Trata-se, isso sim, de reconhecer a complexidade do processo de construção democrática, na diversidade de dimensões, sujeitos e espaços que ele envolve, inspirando direções de pesquisa que ampliam o seu foco, em abordagens que privilegiam as relações que se estabelecem entre a multiplicidade de sujeitos e espaços envolvidos (DAGNINO & TATAGIBA, 2007, pg. 11).

A realização desse estudo faz parte desse movimento de transição nos estudos sobre participação social no país, ao mesmo tempo em que vêm tentar preencher uma lacuna na literatura sociológica sobre esses novos espaços, que se somam aos muitos já existentes. A ocorrência de espaços participativos sobre a temática do controle social faz parte, de forma mais geral, da formação de uma esfera pública de discussão sobre segurança pública no Brasil que se desenvolve desde a redemocratização e que agrega diversos agentes em disputa, sendo a adoção institucional de processos participativos nesse campo a materialização, nas cidades brasileiras, desse conjunto de debates a nível nacional. Porém, assim como Avritzer e Costa (2004), não confundimos o conceito de esfera pública com as instâncias participativas locais, mas compreendemos que esses espaços locais se tornam, posteriormente, parte integrante da esfera pública de debate sobre determinada temática, constituindo-a. Mais ainda, compreendemos o conceito de esfera pública como uma chave para “a observação da maneira como as transformações sociais se processam, o poder político se reconfigura e os novos atores sociais conquistam relevância na política contemporânea.” (AVRITZER & COSTA, 2004, pg. 722), em especial nas transformações por que passa o campo da segurança pública brasileira contemporânea.

As instâncias participativas que, de forma temática, tangenciam o tema da segurança são, atualmente, os diversos conselhos sobre Direitos Humanos, mas que não possuem capacidade deliberativa sobre o tema do controle social, quando apenas consultivo.

Nesse sentido da formação de novas instâncias de participação e expressão de novos agentes sociais, o município de Porto Alegre no ano de 2003, sob a prefeitura de João Verle, do Partido dos Trabalhadores (PT), elabora um plano municipal de Segurança Cidadã com a colaboração de uma rede diversificada de agentes envolvidos, desde acadêmicos, passando por entidades e militantes da sociedade civil até atores ligados diretamente a Segurança Pública, e constitui legalmente seu Conselho Municipal de Justiça e Segurança (COMJUS), a partir da Lei Municipal Complementar Nº 487 de 14 de Janeiro de 2003, sendo o Conselho, naquele momento, vinculado à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana. Atualmente, porém, essa secretaria é dividida em duas, em virtude das duas áreas terem conquistado relevância e autonomia nos últimos anos: a Secretaria Municipal de Direitos Humanos (SMDH) e a Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SEMSEG), a qual possui estrutura própria, e abriga a Guarda Municipal (GM), sua principal instituição. Legalmente, juntamente com a criação do COMJUS, é criada uma rede de Fóruns Regionais, correspondentes às dezessete regiões do OP de Porto Alegre, e mais conselhos

comunitários locais, presentes em alguns bairros da cidade, os quais não estão atualmente em funcionamento integral. As regiões que possuem fóruns de justiça (FRJS) e segurança são: Centro, Glória, Centro-Sul, Cristal, Sul, Cruzeiro, Leste, Nordeste, Partenon, Extremo-Sul, Restinga, Lomba do Pinheiro, Noroeste, Humaitá, Norte, Eixo-Baltazar e Ilhas. O conjunto dos conselhos comunitários, dos fóruns regionais e mais o Conselho Municipal formam o Sistema Municipal de Proteção Social (SMPS) do município de Porto Alegre. A composição do COMJUS é marcada de forma majoritária por representantes dos fóruns regionais e, em menor medida, por agentes de diversas instituições do Estado, tanto no nível federal, estadual quanto municipal, e por agentes da Segurança Pública e da sociedade civil organizada, com o intuito de propor e discutir ações de prevenção à violência, sendo realizados encontros mensais do Conselho, nos quais os participantes debatem as demandas dos fóruns regionais e dos conselhos locais, no nível da administração municipal. Os conselhos comunitários encontram-se mensalmente, e repassam suas demandas aos fóruns, que também se encontram uma vez ao mês. Atualmente poucos conselhos comunitários estão em funcionamento, sendo os fóruns os espaços mais ativos de participação direta. Esse processo faz parte, metodologicamente, da municipalização da segurança pública em Porto Alegre, desenvolvida no plano de Segurança Cidadã da cidade.

Esta pesquisa, a partir do estudo de caso da cidade de Porto Alegre, pretendeu responder o seguinte problema formulado: quais as possibilidades e limites da adoção de processos participativos na segurança pública, em um contexto de conflitualidades sociais e de desenvolvimento, nesse mesmo contexto, da perspectiva da Segurança Cidadã, a qual pretende tencionar um quadro tradicional de fechamento institucional desse campo no Brasil? De forma específica, a partir da municipalização da segurança pública em Porto Alegre, qual o status efetivo do COMJUS enquanto agente propositor e fiscalizador das políticas municipais de segurança?

O objetivo geral foi investigar, a partir da experiência municipal, as possibilidades e limites da participação social na segurança pública e no desenvolvimento do paradigma da Segurança Cidadã. Para a realização dessa proposta, foram delineados os seguintes objetivos específicos: a) caracterizar o desenvolvimento do debate sobre violência e segurança pública no Brasil, destacando o debate acadêmico como formulador da proposta de Segurança Cidadã; b) apresentar os motivos do atraso da inclusão da participação social na área de segurança pública no país, em comparação com outras atividades estatais, a partir da literatura e da categoria, formulada pelo pesquisador, de *fechamento institucional* e; c) apresentar os

diversos atores que participam desse espaço de discussão da problemática da violência e do controle social em Porto Alegre.

A escolha do objeto de pesquisa deu-se pelo fato de que, após ter realizado um trabalho de conclusão de curso em Ciências Sociais sobre os Territórios de Paz em Porto Alegre, focado na inserção do modelo de polícia comunitária nesses espaços, o pesquisador verificou que a literatura produzida sobre a questão policial já era praticamente bastante desenvolvida no país e no exterior. Pensei, naquele momento, que escrever sobre algo que exaustivamente já havia sido escrito poderia ser uma perda de oportunidade de contribuir cientificamente para outro aspecto das mudanças sociais e institucionais do controle social brasileiro.

Para pensar sociologicamente essa experiência de participação social no interior do paradigma da Segurança Cidadã, o estudo parte de diferentes e complementares referenciais teóricos, respeitando os possíveis limites epistemológicos que as diferentes perspectivas sociológicas possuem.

No capítulo um, caracteriza o debate da violência no pensamento sociológico, desde os pensadores clássicos da Sociologia até as mudanças no fenômeno da violência no período contemporâneo, que a literatura tem caracterizado como uma modernidade tardia, com as respectivas transformações, em vista dessas mudanças, no campo do controle social nesse mesmo período. Privilegiam-se, principalmente, referenciais teóricos sobre a violência e o controle social no contexto social contemporâneo, conceituado, segundo Tavares-dos-Santos (1999) como uma Era da Mundialização das Conflitualidades. Apresentamos uma Sociologia das Violências e das Conflitualidades, a qual enfatiza o conflito como motor do campo social, em oposição às teorias sociológicas que colocam no consenso um papel central na estruturação das relações sociais, na influência do pensamento de Émile Durkheim, o qual, por sua vez, marca o funcionalismo norte-americano de Talcott Parsons e a sociologia produzida no século XX. Essa perspectiva sociológica nos permite, também, verificar a própria conflitualidade presente na construção do campo do controle social no contexto brasileiro, conflitualidade presente nos encontros participativos do campo de pesquisa dessa dissertação. Essa literatura auxilia-nos na contextualização da problemática do crime e da violência na sociedade mundial e brasileira, a partir das configurações específicas que esses fenômenos assumem nessas regiões, de determinado período em diante – em especial a partir da década de 1970 - apresentando quais processos sociais que aqui se relacionam a essas dinâmicas, produzindo diversas consequências e, ao mesmo tempo, respostas, do Estado e

suas instituições frente a esses problemas, muitas vezes com lógicas de funcionamento ambíguas.

Essencialmente, a abordagem da conflitualidade permite perceber o campo do controle social como um campo de disputa entre projetos concorrentes, que competem diferentes sentidos sobre as maneiras possíveis de realizar esse controle nas sociedades do sul, orientando a produção de políticas públicas que se adequem da melhor maneira possível nesse contexto complexo de diversificação das formas de conflitualidades, as quais recaem em determinados segmentos da população brasileira, urbana e rural. É desse debate conflituoso que surge o conceito de Segurança Cidadã, juntamente com um novo discurso sobre segurança pública, como alternativa de transição entre um controle social excessivamente regulador para um controle social de caráter democrático, na esteira da crise vivenciada nesse espaço social pós-década Guerra Fria. Essa perspectiva teórica balizará nossa análise das dimensões presenciadas no campo de pesquisa do COMJUS e dos FRJS selecionados, em especial na apreensão, pelos diferentes agentes sociais, dos fenômenos de conflitos e formas de violências contemporâneas.

No segundo capítulo, apresenta-se uma revisão da literatura sobre violência e segurança pública no Brasil para fundamentar a ideia, defendida aqui, de fechamento institucional, característica essa de conformação histórica desse campo institucional no país, contexto em que se insere agora, de forma irregular pela diversidade de experiências, a participação social. Realizamos um histórico das continuidades arbitrárias e autoritarismos do Estado brasileiro após a redemocratização, que se materializa na atuação das forças de segurança, em especial nas polícias, para delimitar como parte da literatura caracteriza a formação e as tradicionais formas de atuação dessa instituição. Posteriormente a defesa da presença de um fechamento institucional na segurança pública, apresentamos a caracterização da perspectiva da Segurança Cidadã no intuito de mostrar que, aos poucos, novas orientações para esse campo, em especial na dimensão institucional, começam a tencionar, mesmo que de forma também irregular, as orientações tradicionais sustentadas por esse fechamento.

No capítulo três demonstramos uma revisão da literatura sobre teoria democrática, sociedade civil e instituições participativas existentes no Brasil. Com o intuito de complementar o quadro sociológico delineado nos capítulos anteriores, demonstra-se a relação da teoria democrática contemporânea, em especial a partir da abordagem deliberativa, e o estímulo que essa abordagem produziu no interior da própria teoria democrática, produzindo um arcabouço teórico que abre espaço para a análise de novas dinâmicas e atores que surgem em diferentes e determinados períodos históricos. Nesse sentido, questões

referentes ao conceito de sociedade civil relacionado à formulação, desenvolvimento e atuação nas diversas instâncias de participação social que surgem no país pós-redemocratização, pode ser relacionada a essa perspectiva, como ficará demonstrado neste capítulo, a partir da literatura selecionada, embora, obviamente, não esgotada. Também, a perspectiva da *construção democrática* (DAGNINO, 2006), como uma das vertentes dessa literatura, será enfatizada para, juntamente à perspectiva da conflitualidade, demonstrar como esse processo está sujeito a idas e vindas, não sendo nunca finalizado, mas realizado cotidianamente pelos agentes e as dinâmicas estabelecidas – entre Estado e sociedade, internas aos diferentes agentes do Estado e da sociedade, etc.

Por fim, no capítulo quatro, descreve-se a metodologia utilizada na pesquisa e realiza-se a análise dos dados levantados pesquisa de campo. Metodologicamente, orientado pelo problema de pesquisa, a abordagem selecionada é de corte qualitativo, e foi realizado um Estudo de Caso. Essa técnica de pesquisa, a qual tem origem nas ciências da saúde, atualmente vem sendo cada vez mais utilizada nas ciências humanas (VENTURA, 2007). Essa utilização crescente tem se caracterizado, muitas vezes, por um caráter instrumental, em virtude de os estudos de caso normalmente envolverem o entendimento de um fenômeno mais amplo, que o caso selecionado é parte desse integrante desse mesmo processo e, por isso, sua escolha justifica-se como unidade de análise e objeto de estudo (VENTURA, 2007). Ao mesmo tempo, permite ao pesquisador focar-se em apenas um espaço ou aspecto do mundo social, fazendo com que se produza um ganho qualitativo em virtude de uma delimitação específica do real, ganhando-se em profundidade.

Como técnicas de coleta de dados foram escritos diários de campo de todas as reuniões presenciadas do COMJUS e, também, dos FRJS, reuniões essas (período temporal) que estão discriminadas no respectivo capítulo. Os diários de campo, orientados pelo problema de pesquisa, assinalaram, entre outros pontos, os procedimentos formais e informais que orientam as reuniões, as articulações realizadas para o desenvolvimento dos trabalhos, as possibilidades de fala dos envolvidos no processo, as condições de produção da legitimidade dos diferentes atores envolvidos nas reuniões, em especial a relação da sociedade civil com as forças policiais, as características das demandas formuladas, bastante influenciadas pelas expectativas de capacidades de resolução, às vezes imediata, dos problemas sociais apresentados. Atentou-se, também, para a diversidade de propostas e divergências que surgiram nos encontros, os quais em alguns momentos colocavam-se em consenso, outras vezes em conflito, dependendo dos agentes envolvidos na questão específica discutida.

Nessa etapa final, realizou-se o esforço de comunicação entre as dimensões teórica e empírica da pesquisa, tão caras ao trabalho sociológico. Finalmente, de uma perspectiva política, este trabalho pretende contribuir para a compreensão das mudanças por que tem passado o Brasil nos últimos quinze anos, sendo papel da Sociologia, enquanto disciplina científica, acompanhar essas transformações através de pesquisas qualificadas, no âmbito da pós-graduação brasileira.

1 VIOLÊNCIA E CONTROLE SOCIAL: PERSPECTIVAS SOCIOLOGICAS

Neste primeiro capítulo, são realizadas reflexões teóricas sobre o fenômeno da violência e das conflitualidades sociais no contexto social contemporâneo, caracterizado por uma modernidade tardia. Apresentam-se as mudanças sociais e políticas surgidas nas últimas décadas, que influenciam transformações pelas quais passa o campo do controle social hoje. Acompanhando a dinâmica desse contexto de mudanças, são apresentadas as modificações do campo do controle do crime e das violências, atentando-se para a análise das formas de violência, de diversas dimensões, presentes na sociedade brasileira. Amparamo-nos em uma Sociologia das Violências e das Conflitualidades do espaço social, que descreve as transformações sociais da modernidade tardia nas formas de violência contemporâneas. A temática da violência no debate sociológico possui diversas correntes e perspectivas, relacionadas com as escolhas teóricas, epistemológicas e políticas que os diferentes autores trabalham, enfatizando determinados aspectos do social na explicação ou compreensão desse fenômeno. Sua análise varia também em função do espaço no qual ele é analisado, desde o espaço local à perspectiva mundializada, interferindo nessas caracterizações, principalmente, as respectivas dinâmicas sociais que surgem nesses espaços específicos. A perspectiva teórica da Sociologia da Conflitualidade é uma perspectiva sociológica, entre várias existentes – as quais estão em constante diálogo -, preocupada em descrever as dinâmicas da violência e das conflitualidades sociais do mundo contemporâneo. Apresentamos a partir da contribuição de David Garland (2008), também, as reorientações sociais e institucionais do campo da Justiça Criminal contemporânea, as quais se mostram adequadas para a complementaridade do quadro teórico de interpretação da participação social em segurança pública de Porto Alegre.

Essa diversificação das formas de violência e conflitualidades é que tem influenciado reorientações institucionais na segurança pública no país, com a consequente elaboração do conceito de Segurança Cidadã (que será apresentado no capítulo dois), enquanto uma perspectiva de controle social em disputa com outras formas de realizar esse mesmo controle nas sociedades periféricas do sul. Esse é o pano de fundo sociológico em que se insere, por fim, a análise do COMJUS, das potencialidades e limites de atuação dessa instância, assim como de suas características institucionais, a fim de produzir efeitos na problemática da violência e do controle social na cidade de Porto Alegre.

1.1 O lugar da violência no debate sociológico clássico

O debate sociológico sobre a violência se inicia, praticamente, com a formação da disciplina no século XIX, a partir do esforço dos pensadores clássicos, em especial do francês Émile Durkheim (1858-1917), o qual delimita as fronteiras epistemológicas de uma nova ciência, voltada ao estudo dos fatos sociais.

De forma contextual, a Sociologia tem suas raízes no movimento iluminista europeu, que produz novas atitudes frente ao conhecimento do mundo, configurando o Racionalismo como a corrente que influencia essas novas atitudes. O Racionalismo, contrário a uma atitude metafísica, defende como princípio de pensamento que o indivíduo (que se relaciona com o ambiente) afaste as noções preconcebidas do mundo e os fatos nos quais está estudando. Torna-se central a dúvida enquanto motor da atitude frente ao mundo, numa posição que encara a investigação do mundo sem querer retirar a verdade última dos fatos, nem manipular esses mesmos fatos para que dele se tire a sua verdade, a verdade interessado do pesquisador. O espírito do racionalismo cria um novo substrato intelectual, que favorece o aparecimento da ciência sociológica, formulada de forma embrionária no Positivismo, corrente de pensamento criada pelo filósofo francês August Comte (1798-1857).

A Sociologia enquanto campo científico – ou seja, a aplicação do ponto de vista científico-objetivo para o estudo dos fenômenos produzidos na sociedade - se constituiu nesse contexto de crítica e construção de novos padrões de conduta do pensamento e da ação humana, influenciada pelos avanços dos modelos científicos que outras áreas do conhecimento também experimentavam nesse contexto. Essa nova postura demandava a secularização da atitude de conceber o mundo social, relacionado diretamente com o racionalismo presente no movimento iluminista. Esse racionalismo deveria ser capaz de dar respostas às novas exigências e à complexificação crescente da vida social europeia, escapando-se de uma atitude mística na explicação da sociedade, adotando-se uma postura oposto a ela, de cunho realista. A explicação através dos mitos deveria ficar no passado. Nesse momento, também, realiza-se um esforço de separação definitiva das explicações sociais do campo da Filosofia, que por muito tempo realizou essa análise. Na modernidade, pensadores como Thomas Hobbes, Jean Jacques Rousseau e John Locke, entre outros iluministas, são expressivos nesse sentido.

Também, a história passa a ser uma dimensão fundamental da explicação sociológica dos diferentes grupos sociais, não se concebendo mais qualquer manifestação humana como a-histórica e livre de condicionantes, em especial para a Sociologia e as

Ciências Humanas em geral. Posteriormente à Comte, o esforço intelectual dos pensadores clássicos da Sociologia⁵, e suas temáticas específicas, exemplificam esse novo espírito científico de compreender e/ou explicar as transformações por que passava a sociedade europeia naquele momento.

Voltando aos fatos sociais, esses fatos possuem características que os definem e os identificam como fatos sociais. Durkheim, em seu esforço de dar um status científico à sociologia, a partir de uma construção teórica e metodológica coerente, no debate com outros pensadores e correntes de seu tempo (entre elas o empirismo e o utilitarismo e o próprio Positivismo), demonstra como os fatos sociais tem poder coercitivo sobre as condutas dos indivíduos, o que explicaria as condutas de caráter coletivas, distanciando-se, assim, das explicações da psicologia e demarcando o objeto específico da nova ciência nascente, a Sociologia. Para Durkheim (2007), os fatos sociais só podem ser explicados por outros fatos sociais, princípio esse defendido como uma regra no estudo da sociedade para esse autor. Os fatos sociais são mais do que apenas a soma das condutas individuais, pois possuem um poder definidor das atitudes em sociedade, escapando às consciências individuais dos agentes. Durkheim é um pensador influenciado pelo Iluminismo.

Giddens (1995), em uma análise sócio-histórica da formação do pensamento sociológico clássico, onde também questiona a ideia de pensadores clássicos na Sociologia, relaciona a perspectiva de Durkheim à história francesa do período, da qual o autor foi um interlocutor constante.

Frequentemente se observa que a sociologia de Durkheim tem que ser entendida como uma resposta aos perturbadores efeitos da vitória alemã de 1870-1871 sobre a sociedade francesa. [...] o contexto político e social do pensamento de Durkheim incorpora importantes elementos legados pela Revolução do século XVIII, da qual os eventos de 1870-1871 foram em parte um resultado direto. Se a Revolução acabou com o Ancien Regime, ela também preparou o terreno para alguns problemas políticos e sociais de ordem geral que iriam assombrar a França durante mais de um século. Mais do que estabelecer a sociedade liberal, burguesa, que era proclamada em seus slogans, a Revolução abriu fendas sociais de natureza crônica. Se elas foi uma revolução “bem sucedida”, não o foi o suficiente e produziu aquele ciclo de revolução e restauração que vem dominando a história francesa até os dias de hoje (GIDDENS, 1995, pg. 105).

As “fendas sociais” da qual fala Giddens (1995, pg. 105), nos conduz para o lugar específico da temática da violência em Durkheim. Essa temática, porém, não aparece de

⁵ Segundo Giddens (1995) foi Talcott Parsons quem melhor identificou a existência de um grupo de pensadores que realizaram um rompimento bem sucedido com formas de analisar o mundo social desvinculadas de formas especulativas, característica essa presente em pensadores que precederam a tríade de autores hoje considerados clássicos da sociologia: Émile Durkheim, Karl Marx e Max Weber.

forma explícita, mas se relaciona com sua análise do papel e dos efeitos do fato social do crime no corpo coletivo, ou seja, na sociedade.

A própria sociedade produz, segundo Durkheim (2007), através de um conformismo moral com os padrões sociais vigentes, uma solidariedade social, substrato que mantém o corpo coletivo coeso, não produzindo, assim, ofensas à consciência coletiva, consciência essa que se impõe ao corpo social a fim de prevenir as dissidências que possam surgir dos diversos conflitos existentes entre os indivíduos, e provocar rupturas do tecido societário, constituindo uma ofensa à moral coletiva da sociedade.

Nesse sentido, a análise do processo de substituição e transformações dos tipos de solidariedade social vinculadas, para Durkheim (1984), cada uma delas a uma forma de organização social do trabalho, no contexto da modernidade europeia, é exemplar, e refere-se à preocupação de Durkheim com a coesão social. As normas morais, produtos das relações sociais, tendem a se tornar regras jurídicas bem estabelecidas, a fim de regularem a coesão social para que a sociedade não se desintegre a partir de seus conflitos, os quais devem ser administrados, em especial pelo Estado.

Quando um fato social ofende a consciência coletiva e rompe, total ou parcialmente, a solidariedade social, caracteriza-se um crime. O crime pode ser, entre seus diversos tipos, uma manifestação de violência, embora nem todo crime o seja necessariamente. O crime tem a potencialidade de produzir um estado de anomia social, ou seja, de ausência do conformismo moral com as regras sociais. O estado de anomia não é, para Durkheim, saudável para a sociedade. Assim, as questões do crime e, de forma indireta, da violência – e pode-se dizer até que o tema do controle social, embora esse tópico se encontre melhor formulado em Max Weber -, foram colocadas originariamente no pensamento sociológico de Émile Durkheim, influenciando a formação posterior de outras ciências, como a Criminologia e suas múltiplas correntes⁶. Segundo Fachinetto (2008):

O saber sociológico sobre o crime, por sua vez, tem percorrido uma longa trajetória de estudos que remontam ao final do século XIX, com importantes trabalhos como os de Durkheim, que apresenta uma definição para o crime, bem como, defende a tese de sua normalidade e funcionalidade na sociedade. [...] A virada para o polo mais sociológico dos estudos criminológicos teve forte influência especialmente nos trabalhos de Durkheim, que sobressaiu no panorama da teoria sociológica do século XIX tanto pela profundidade e acabamento de suas construções, como pela projeção de suas ideias no futuro. Ele, ao lado de Marx, representam as bases das teorias sociológicas ou sócio-criminológicas contemporâneas, pelo fato de na maioria parte das teorias posteriores a Durkheim e Marx, que introduziram os fundamentos da teoria sociológica, é difícil encontrar aquela que não se enquadre de acordo com a antinomia conflito-consenso. A contribuição de Durkheim repousa no fato de que

⁶ Para um histórico da Criminologia, ver García-Pablos (1997).

ele toma como questão alguns pontos fundamentais da criminologia no que se refere à definição de crime e da pena e a normalidade e funcionalidade do crime nas sociedades (FACHINETTO, 2008, pg. 31 e 33).

Durkheim percebe as ambiguidades que o projeto da modernidade produz nas sociedades francesa e europeia. Essas ambiguidades seriam capazes de produzir fortes instabilidades sociais, desestruturando a solidariedade entre os indivíduos, abalando a coesão social. Está em jogo, no contexto analisado pelo autor francês, no limite, a manutenção da legitimidade do contrato social moderno, o qual não se constitui em uma realidade social concreta, mas é a narrativa ocidental responsável por produzir os acordos simbólicos que permitem a vida em sociedade. A própria realização da participação social, na contemporaneidade, tem uma dimensão de reforço do contrato social. As manifestações de violência, das quais Durkheim não fala, mas presencia historicamente, enquanto partes desse processo são algumas dessas ambiguidades. Assim como Durkheim, Karl Marx e Max Weber, também se debruçaram sobre o tema da violência e do controle social na modernidade, passemos a eles.

A partir da sua crítica filosófica à dialética hegeliana, Marx produz uma inversão epistemológica na atitude ocidental de compreender o mundo, ao defender como ponto de partida do pensamento não os sistemas abstratos, identificados na filosofia de Hegel como a Substância e outros nomes, mas sim as relações materiais que os homens estabelecem na produção e reprodução da própria vida social real. Há em Marx também a influência do espírito racionalista na explicação dos fenômenos sociais. Nesse sentido, podemos situar Karl Marx como um autor fruto do Iluminismo, mesmo que apresente uma perspectiva crítica da sociedade e do sistema capitalista.

Os processos sociais da modernidade são analisados pelo autor a partir de um realismo sociológico crítico, o qual leva em conta uma perspectiva de que não basta apenas a compreensão da realidade por parte do filósofo/sociólogo, sendo dever deles atuar politicamente no mundo. Pode-se dizer que, na Sociologia, Marx funda uma corrente de pensamento crítica, a qual terá ricos desdobramentos no pensamento social do século XX. A obra do italiano Antonio Gramsci e os pensadores da primeira geração da Escola de Frankfurt, na Alemanha, tais como Theodor Adorno, Max Horkheimer, Walter Benjamin e Herbert Marcuse são as mais expressivas correntes influenciadas pelo pensamento de Karl Marx no século XX, embora não sejam as únicas. Esses autores também influenciaram outros pensadores nas Ciências Humanas.

Marx enxerga, basicamente, que o conjunto de transformações sociais da era moderna conduziu a formação do sistema capitalista de produção. Portanto, a modernidade, para ele, é essencialmente capitalista. É na reflexão sobre a formação social, política e econômica do capitalismo que se insere em sua reflexão o tema da violência na modernidade, demonstrando-o como inerente do processo de acumulação primitiva de capital, ocorrida na Inglaterra entre os séculos XVI-XVIII, a qual permitirá que esse país consolide futuramente, de forma pioneira, o modelo capitalista no continente europeu. O processo de acumulação primitiva de capital é entendido por Marx como uma disputa desigual entre classes sociais. No capítulo denominado “A chamada acumulação primitiva”, presente em *O Capital*, Marx (1999) demonstra como estão presente nas transformações históricas referentes à formação prévia da acumulação de capital a utilização da violência de forma explícita. Marx nos diz: “Sabido és que en la historia real desempeñan um gran papel la conquista, la esclavización, el robo y el asesinato: la violencia, em una palavra.” (MARX, 1999, p. 607).

No processo de acumulação primitiva a violência atua primeiramente na dissociação entre o trabalhador e os seus meios de trabalho, se constituindo, assim, no cerne dessa acumulação pré-capitalista. Para Marx, esse é o passo inicial para a instabilidade nas situações de trabalho na sociedade capitalista, para a ausência “de todas las garantías de vida” (MARX, 1999, p. 608).

Como parte do processo de acumulação primitiva, ocorreu a expropriação da classe dos camponeses ingleses de suas terras, no intuito futuro que acaba capitalizando o espaço rural inglês, para a criação de ovelhas que oferecessem lã para a indústria têxtil. O campo passa a ser visto como fonte de investimento e lucro. A violência passa a ser realizada, nesse momento, por uma conjugação de forças do Estado e da classe dominante. O exemplo que Marx traz da elaboração de um conjunto de leis de repressão às classes expropriadas demonstra a inserção da instabilidade social da vida na sociedade moderna e capitalista nascente.

Outra dimensão da violência presente no pensamento de Marx é a ideologia, presente nas relações entre as classes, em especial as duas classes essenciais do capitalismo, a burguesia e o proletariado. A ideologia pode ser interpretada como uma forma de violência porque é ela que permite, segundo Marx (1999), a produção e reprodução da dominação da burguesia sobre o proletariado, e por extensão, por sobre todas as classes sociais intermediárias. A ideologia, podemos dizer que se constitui também como uma violência nas relações sociais, pois mistifica a essência da realidade social e das relações entre as classes, que é perpassada por diversos conflitos, relacionados a diferentes interesses e identidades.

Poderíamos escrever, então, que o processo de acumulação primitiva formador do capitalismo moderno lança mão da violência para constituir-se, especialmente contra classes sociais específicas. A origem do capitalismo - da modernidade, enfim -, insere a violência como peça fundamental de aceleração das transformações sociais desse contexto e também a continuidade desse processo, ou seja, a sua reprodução, necessita utilizar uma violência simbólica⁷, no intuito de perpetuação desse modelo, reforçando as novas características de instabilidade social que o capitalismo produziu e que recaíram, especialmente, na classe trabalhadora. O conceito de ideologia, em Marx, tem papel fundamental na reprodução do status quo da sociedade capitalista.

Assim como Durkheim, não encontramos em Marx o desenvolvimento de um conceito de violência, que trabalhe suas diferentes dimensões, embora esses autores percebam a violência como parte do processo de formação da modernidade. Para os dois, a violência se mostra, com efeito, como meio catalisador presente nessa ruptura da modernidade com os referenciais tradicionais da sociedade feudal, que forneciam à vida social uma estabilidade e previsibilidade por parte dos agentes sociais, ao mesmo tempo em que os imobilizava nos padrões de hierarquia das relações de poder desse contexto. Porém, diferentemente de Durkheim, Marx privilegia o conflito, em contraposição ao consenso, na explicação da realidade social. Esses autores inauguram na Sociologia, juntamente com o debate sobre a ação e a estrutura social, um dos mais interessantes debates teóricos da disciplina, e que se faz presente nas teorias sociológicas produzidas posteriormente a esses pensadores clássicos, que é a discussão das perspectivas do consenso e do conflito.

Por sua vez, o sociólogo alemão Max Weber entende o processo da modernidade também como um processo ambíguo, com potencialidades e limites quanto à efetivação dos pressupostos desse mesmo projeto. Em se tratando da relação entre a modernidade e a violência, relaciona esse conceito com o de dominação, desenvolvendo uma rica sociologia política preocupada com a construção de conceitos que o possibilitassem compreender as dinâmicas produzidas pela modernidade.

Em sua reflexão sobre as formas de dominação social e política, Weber desenvolve aspectos teóricos sobre a atuação do Estado moderno, o qual interessa-nos para uma reflexão sobre a violência e o controle social. A contribuição sociológica de Weber refere-se, de forma mais específica, ao monopólio da violência legítima por parte do Estado,

⁷ O conceito de violência simbólica não é utilizado por Karl Marx, mas o de ideologia. O conceito de violência simbólica é formulado, posteriormente, pelo sociólogo francês Pierre Bourdieu, na influência da ideia de ideologia em Marx, para dar conta de diversos processos sociais estudados em suas obras ao longo do século XX, tais como a produção social das distinções e a dominação masculina, ambos na sociedade francesa de seu tempo.

que tem como objetivo pacificar os conflitos existentes na sociedade e administrar as violências e as ilegalidades praticadas por diferentes grupos sociais os quais, no limite, podem colocar em xeque o próprio monopólio legítimo do uso da força, um dos pilares do contrato social moderno. Mais do que unicamente sobre a violência, os escritos de Max Weber ofereceram um ponto de partida conceitual para que a Sociologia desenvolvesse uma reflexão sobre o campo do controle social moderno, englobando o tema da polícia, dos tribunais e da administração da justiça criminal, instâncias essas encarregadas da administração da violência nas sociedades contemporâneas (ADORNO & DIAS, 2014).

Adorno & Dias (2014) interpretam que a sociologia weberiana permite distinguir a violência como recurso de dominação, fundante do Estado moderno, o qual é regulado pelo Direito (que é a forma moderna da dominação-racional-legal), da simples manifestação da violência como forma de impor a vontade de uns sobre outros, indiscriminadamente e, às vezes, sem objetivo. O Estado moderno se constitui numa relação de dominação dos homens sobre eles mesmos, onde a violência é considerada como legítima pelos membros da sociedade. O conceito de Estado para Weber possui três dimensões: o território, o monopólio legítimo da violência e a dominação. O Estado é o corpo político responsável pela retirada da violência dos particulares, utilizada como meio de resolução dos conflitos sociais. Na modernidade só o Estado tem o direito de usar a violência para a administração dos conflitos da sociedade (ADORNO & DIAS, 2014). Porém, nem toda violência que advém do Estado é justificável, e o limite do uso da violência está ligado aos fundamentos legais que regulam a dominação na sociedade moderna. Os fins pretendidos quando o Estado usa da violência devem estar amparados na lei, relacionando legalidade com legitimidade frente à sociedade (ADORNO & DIAS, 2014).

Assim, depreendemos que o fenômeno da violência é constitutivo da sociedade moderna, se expressando inicialmente na obra dos pensadores clássicos da Sociologia em suas análises da modernidade. Nos três pensadores clássicos temos presente uma percepção ambígua da modernidade, como um projeto social que, por um lado, liberta os indivíduos das amarras da sociedade tradicional, mas que, ao mesmo tempo, produz um contexto de incertezas e instabilidades sociais, onde a violência passa a ser uma característica desse contexto social e histórico original da modernidade ocidental. No último quarto do século XX, a elaboração do conceito sociológico da modernidade tardia descreve e, ao mesmo tempo, realiza a crítica da crise social vivenciada após a desestruturação do Estado de Bem Estar Social europeu e do pacto social que o constrói e é capaz de mantê-lo por determinado período, fruto da luta dos trabalhadores e movimentos sociais europeus após a II Guerra

Mundial. É comum, a ambos esses momentos da modernidade, a presença da violência como dinâmica da realidade social, embora com características sociais qualitativamente distintas.

Passemos, então, para a discussão da violência na sociedade contemporânea, amparado, de forma mais específica, em uma Sociologia das Conflitualidades do espaço social, referente ao período que essa corrente denomina de modernidade tardia. Nesse momento histórico, em virtude das diversas transformações sociais vivenciadas, ocorre uma complexificação das formas de violência, reacendendo o debate clássico sobre a solidariedade e a coesão social, reorientando as agências de controle social formal, as quais passam por reorientações em seus paradigmas tradicionais, se podendo afirmar que estamos vivenciando um período de crise social.

A América Latina, incluindo o Brasil, sentem essas modificações, e começam a propor novas formas de realizar o controle social nas sociedades do sul, na qual a formulação dos espaços participativos em segurança pública faz parte desse processo maior de reorientação e experimentação do campo do controle social contemporâneo, ao mesmo tempo em que responde por demandas históricas da sociedade civil que atua nessa temática, a qual encontrou espaço de diálogo nessa arena desde o fim do regime civil-militar brasileiro, iniciado em 1964, e findo em 1985.

1.2 Uma Sociologia da Conflitualidade do espaço social – complexidade e novas orientações para a análise sociológica

A Sociologia da Conflitualidades é uma das principais perspectivas sociológicas desenvolvidas no Brasil no que diz respeito à análise dos fenômenos da violência, da criminalidade e da segurança pública no contexto contemporâneo. A proposição dessa perspectiva se dá no debate com as teorias sociológicas que enfatizavam, contrariamente, o consenso como articulador e ordenador das relações sociais, perspectiva essa que surge com Durkheim, chegando ao século XX na influência do funcionalismo do sociólogo americano Talcott Parsons.

A perspectiva do consenso parte das construções sociológicas de Durkheim, Merton e Parsons, que comungam a ideia da existência de uma constelação de valores fundamentais, comuns a todos os membros da sociedade, em que uma ordem social se baseia e por cuja promoção se orienta. São esses valores que garantem a identidade do sistema e mantêm a coesão social, assim sendo, a sociedade é concebido em termos de se excluir a hipótese de conflito estruturalmente gerado, tendendo para o equilíbrio e para a integração (FACHINETTO, 2008, pg. 44).

Tavares dos Santos (1999) constrói um campo intelectual, denominado de Sociologia das Conflitualidades, o qual é caracterizado pela defesa do conflito como motor do campo social. O desenvolvimento dessa abordagem sociológica insere-se no contexto do final dos anos de 1980 e início dos anos 1990, a partir da verificação da crise dos paradigmas tradicionais da teoria social – crítica essa enfatizada pelo pós-modernismo. Nesse contexto de crise e diversificação social ocorre o surgimento de uma diversidade de abordagens sociológicas inovadoras, na contramão da defesa neoliberal do fim da história, surgida após o término da Guerra Fria.

A constituição de novos problemas sociais, que conformam e possibilitam a formação de novas abordagens sociológicas que não estejam relacionadas aos velhos padrões explicativos, surgidos com os problemas da sociologia clássica, é possível, pois, a própria sociologia não se desenvolve imune das transformações sociais e políticas de seu tempo social e histórico, as acompanhando e oferecendo novos posicionamentos teóricos e políticos frente às diversas dinâmicas das diferentes sociedades. O movimento teórico da sociologia contemporânea expressa, em suas diversas correntes, uma tentativa de proposição de novas formas de pensar as sociedades, que passam por processos dinâmicos e contraditórios, influenciados pelo contexto da globalização sócio econômica.

A sociologia clássica conforma-se nas novas orientações societárias surgidas com o Iluminismo, a Revolução Francesa e a Revolução Industrial inglesa, a sociologia contemporânea, forjada no espaço histórico do século XX, da qual deriva a abordagem da conflitualidade, é demarcada pela Revolução Russa de 1917 – composta por diferentes agentes sociais, como intelectuais, trabalhadores e camponeses, numa combinação da luta de classes na Rússia Czarista -, a qual abre efetivamente novas possibilidades de organização social e política para as sociedades ocidentais e inaugura as diversas revoluções socialistas ao longo desse século, em diversos pontos do globo, da Ásia à América Latina, passando pela I Guerra Mundial e pelo fim das expectativas progressistas que a Belle Époque havia estabelecido, chegando, em sua segunda metade, ao movimento estudantil de Maio de 1968 em Paris, o qual expressa uma crise social e a crítica dos padrões culturais vigentes da sociedade industrial e, concomitantemente, permite a produção de novos movimentos sociais e formas diferenciadas de atuação da ação coletiva, a partir de outras solidariedades sociais (TAVARES-DOS-SANTOS, 1999). Esse marco histórico delimita uma série de novas problemáticas para o surgimento de perspectivas sociológicas que atualizem os problemas do mundo contemporâneo (TAVARES-DOS-SANTOS, 1999).

A superação das duas revoluções – da revolução social e da rebelião simbólica - supõe amplo movimento social e teórico: de um lado, apreender as transformações das relações de produção do social, em âmbito mundial, e reconhecer as novas formas de sociabilidade, ou a nova morfologia do social, desde o mundo da produção até o mundo da cultura; de outro, implica uma translação teórica de categorias, das categorias geradas pelo século vivido – as categorias da experiência do século – para as categorias geradas nas entranhas das velhas sociedades, capitalistas e socialistas, que indicam as condições de possibilidades de construção de novo pensamento sociológico (TAVARES-DOS-SANTOS, 1999, pg. 16).

Contudo, o século XX se encerra sem resolver diversas das questões colocadas pelos acontecimentos históricos desse período, persistindo as crises social e econômica e as consequências que acompanham esses processos, tais como exploração econômica e dominação política (TAVARES-DOS-SANTOS, 1999), e seus derivados no mundo contemporâneo, como a violência simbólica, o desemprego (entre os jovens), a pobreza, o racismo, as relações desiguais de trabalho, etc.

Segundo Tavares-dos-Santos (1999), em se tratando das categorias teóricas forjadas nas experiências sociais e políticas desse século, destacam-se as classes sociais, enquanto o conceito que descreve os diferentes grupos sociais, de acordo com seus interesses específicos, e suas maneiras de posicionamento na esfera produtiva e da divisão do social do trabalho moderno; os sindicatos, “como forma de organização e de reivindicação de categorias sócio profissionais, no mundo do trabalho urbano e rural” (TAVARES-DOS-SANTOS, 1999, pg. 16); os partidos políticos, enquanto agremiações que reúnem determinados atores sociais, identificados por suas perspectivas políticas, e que expressam a identidade coletiva de classe desses diferentes agentes, permitindo-os produzirem a representação de seus interesses *de classe* no interior da luta política; o Estado-Nação como o corpo jurídico-administrativo que monopoliza os meios de uso da violência, demarcando uma forma de autoridade racional-legal na modernidade com vistas à resolução dos conflitos sociais, e que, ao mesmo tempo, produz o controle das condutas e decide sobre os parâmetros de enquadramento das ações sociais – com possibilidades de sua criminalização -, constituindo espaços de intervenção social; a revolução como forma de tomada do poder, substituindo uma classe que domina o poder político por outra, que ocupa o Estado anteriormente ocupado por seu oponente; e, por fim, “a questão social e o desenvolvimento, como a linguagem de tessitura da sociabilidade” (TAVARES-DOS-SANTOS, 1999, pg. 16) é a perspectiva que permitiria a produção de consensos de classe na constituição de um projeto de nação e de modernização para a sociedade nacional a ser constituída (TAVARES-DOS-SANTOS, 1999).

Enquanto categorias geradas no século passado, esses conceitos, na época contemporânea, passam por processos de revisão e crítica na teoria sociológica, surgindo daí a possibilidade de verificação de seus limites e possibilidades para a compreensão dos novos eventos sociais do século XXI. Não se trata de abandonar o potencial epistemológico de cada categoria, mas sim de readequar as expectativas e perceber até onde cada proposição tem a capacidade de iluminar os processos sociais que se complexificam, se modificam e não se apresentam ao sociólogo de forma clara.

Essas categorias do entendimento foram modificadas pelo movimento de mudança social contemporânea, configurando um processo histórico-social de formação da sociedade global, definido tanto pela integração e pela homogeneização quanto por tensões, desigualdades, diferenciações e exclusões (TAVARES-DOS-SANTOS, 1999, pg. 17).

Nesses mesmos movimentos dinâmicos, delineiam-se novos fenômenos sociais, os quais ainda não se constituem em categoriais conceituais finalizadas e perceptíveis, pois são novos processos sociais ainda em aberto em seu desenvolvimento e consequências, mas que se intensificam no início do século XXI, podendo ser delimitados, segundo Tavares dos Santos (1999), em: 1) uma diversificação das formas de identidades coletivas para além das identidades de classe, e de suas relações com o corpo social, tais como as relações de gênero, de grupos multiculturais e raciais, etc.; 2) o alargamento das possibilidades de representação de interesses para além dos partidos políticos, as diferentes modalidades de organização da sociedade civil e dos movimentos sociais e as ONGs; 3) o aumento de pressão das diferentes sociedades frente aos Estados Nacionais estabelecidos, muitas vezes em um movimento de questionamento da autoridade juridicamente fundada, em outras impulsionadas pelo desejo de participação e construção conjunta das orientações estatais em suas diferentes áreas de atuação, não deixando a questão política apenas para o corpo burocrático; 4) “desencadeiam-se processos variados de formação e de consolidação do tecido social, por grupos que organizam conflituosamente seus interesses particulares e se articulam em poliformes contratos de sociabilidade” (TAVARES-DOS-SANTOS, 1999, pg. 18); 5) na influência da crítica realizada por Michel Foucault, se constitui uma nova percepção da história como um campo não-linear, aberto a diferentes resultados a serem produzidos pela ação humana, configurando um campo de possibilidades para as diversas lutas sociais que se constituem nos múltiplos contextos espaço-temporais; 6) as próprias lutas sociais passam a ser valorizadas tanto como formas de resistência, como por outras positivamente, em especial pelas formas plurais e específicas das lutas, que configuram um quadro de crítica as formas de dominação

política e, finalmente; 7) os fenômenos ligados à violência assumem um caráter difuso na sociedade mundial e brasileira, sendo essa difusionalidade uma das características que conceituam a violência contemporânea, reatualizando a problemática da violência, presente desde o pensamento sociológico clássico (TAVARES-DOS-SANTOS, 1999).

Essa nova perspectiva é marcada por algumas *ideias-elementos* conceituais (TAVARES-DOS-SANTOS, 1999), e que orientam essa abordagem na reconstrução sociológica da realidade social contemporânea. Essas ideias-elementos sociológicas são princípios que orientam o sociólogo na interpretação das conflitualidades presentes no mundo social, podendo ser resumidas na complexidade do social, o qual permite a apreensão das múltiplas dimensões que as próprias relações sociais estabelecem na constituição de contextos sociais e históricos específicos e com seus respectivos conflitos, que conformam uma heterogeneidade do campo social, em diferentes tempos históricos; a historicidade, entendida como um campo de possibilidades, não possuindo uma visão unilinear da história das sociedades⁸, mas “como movimentos de lutas sociais em um campo de resultados históricos possíveis e não determinados” (TAVARES-DOS-SANTOS, 1999, pg. 12), sempre em aberto, e que se efetiva pela construção dos agentes sociais nas relações que estabelecem entre si; a própria ideia de processo social, compreendida como problematização da realidade social, a perspectiva relacional das relações sociais, que ilumina a sociedade como um conjunto de grupos e classes sociais que são “construções práticas e simbólicas de posições na estrutura da sociedade, agentes com trajetórias heterogêneas e diferenciadas estratégias de reprodução social” (TAVARES-DOS-SANTOS, 1999, pg. 12), grupos sociais que participam do processo de discussão da segurança pública em Porto Alegre, e que possuem diferentes trajetórias sociais, conformando interesses e conflitos específicos, de acordo com sua posição na estrutura social; a oposição entre regra e conflito, demarcando a conflitualidade como motor do campo social e político, em oposição à perspectiva fundante do consenso e, por fim, o

⁸ A percepção, nos debates históricos e sociológicos, de que e a narrativa histórica não apresenta uma linearidade e uma progressividade é fortemente influenciada pela crítica desenvolvida pelo filósofo francês Michel Foucault, o qual trabalha com as noções de arqueologia e genealogia do saber. Esses conceitos inovam a teoria social no século XX em virtude de romperem com a ideia de linearidade, defendendo que a constituição dos saberes na modernidade e, conseqüentemente dos poderes a eles vinculados, se formam a partir de diversas disputas e forças sociais que apresentam, em sua formação histórica, muito mais processos descontínuos de disputas, mesmo que, ao final, desemboquem em um discurso objetivo, que se sintetizam em um campo social aberto de possibilidades variadas e não-determinadas. Essa percepção da história e dos processos sociais, realizada por Foucault, revoluciona a percepção tradicional da história, exigindo do intelectual uma atitude crítica frente a esses processos de conformação discursiva dos saberes e dos poderes, esses últimos os quais tem a capacidade de cristalizarem verdades, sendo papel do intelectual a demonstração de sua artificialidade histórica e temporal, ainda mais quando produzem subjetividades que se prestam a processos de exclusão e subjugação de indivíduos e grupos específicos, no interior da modernidade.

contexto sócio econômico da globalização como fenômeno complexificador dos diversos conflitos do espaço social (TAVARES-DOS-SANTOS, 1999).

Queremos reconstruir sociologicamente os conflitos, crimes, anomias, desvios e violências, assim como as lutas sociais e os modos de controle social, pois, na ótica da sociologia da conflitualidade, as tensões, conflitos e lutas sociais são constitutivos das relações, processos e estruturas sociais (TAVARES-DOS-SANTOS, 2009, pg. 17).

No contexto da sociologia contemporânea, Tavares dos Santos (2009) identifica que os debates produzidos giram em torno de grandes correntes, os quais estruturam e possibilitam classificar as análises sociológicas produzidas como contrapontos à crise das narrativas sociais e políticas tradicionais que se dão no contexto da modernidade tardia. Em torno das ideias de ordem, ação, crise e mudança estabelecem-se as novas correntes de análise das mudanças sociais nesse cenário. Na primeira e segunda ideia, encontramos a ênfase na perspectiva da integração sistêmica, privilegiando a identificação das anomias e disfuncionalidades das sociedades, com vistas à reparação das possibilidades de produção da anomia social, restabelecendo a própria ordem social. Por outro lado, as teorias que enfatizam a conflitualidade como lente para a análise dos fatos sociais, percebendo a existência do conflito social nos diversos processos por que passa o mundo contemporâneo. Nessa perspectiva, as relações e interações, conflituosas, dos atores sociais é que estão em jogo como definidores das ações sociais (TAVARES-DOS-SANTOS, 2009). Também:

As noções de processos sociais, de reprodução e de transformação, como campos de relações de força, com o privilegiamento das práticas sociais, emergem como forte instrumento intelectual. Para encontrar os homens e mulheres que tecem este espaço social, pode ser útil a noção de relações sociais e de agentes sociais, definidos, de modo complexo, pelas posições de classe, de gênero ou de etnia; diferenciados internamente em classes, frações de classes, categorias e grupos sociais; potencialmente constituídos em forças sociais, em estratégias de conservação ou de preservação da ordem social. As relações objetivas são configuradas também por representações sociais, pois se reconhece que o nível simbólico é constitutivo da realidade social e provoca efeitos no nível das práticas sociais e políticas (TAVARES-DOS-SANTOS, 2009, pg. 22).

Apresentados os princípios de uma Sociologia da Conflitualidade, a qual propõe novas formas de apreensão dos fenômenos sociais contemporâneos, passemos para a caracterização do cenário de mundialização da violência, o qual apresenta uma nova qualificação desse fenômeno social. Ao estarmos diante de um quadro de requalificação da violência em um cenário de complexidade social, o estudo de espaços participativos nas temáticas do controle social e de discussão da violência necessita que se levem em conta esses princípios apresentados, em especial na apreensão dos agentes sociais que articulam e

participam, a partir das demandas e temáticas discutidas, desse novo processo da sociedade brasileira, o qual nesse estudo limita-se ao espaço existente na cidade de Porto Alegre. Passemos, então, para a construção do conceito de violência na literatura sociológica selecionada para esse estudo.

1.3 Mutações contemporâneas e violência – novos processos sociais e requalificação do conceito

Autor que, assim como Tavares dos Santos, dialoga com a perspectiva da conflitualidade e realiza uma ampla reflexão sobre a violência na modernidade, é o sociólogo francês Michel Wieviorka, o qual apresenta diversas caracterizações presentes na construção de um conceito de violência na modernidade tardia. Apresentaremos diversas questões levantadas por esse sociólogo em um texto denominado O Novo Paradigma da Violência, o qual nos permitirá, aos poucos, apresentarmos o conceito de violência difusa, relacionado com os processos brasileiros e latino-americanos, que obviamente encontram relação com os processos mundiais apresentados por Wieviorka. Nesse trabalho, percebemos as transformações societárias mais gerais pelas quais passa o mundo ocidental nos últimos quarenta anos, e que conforma uma compreensão da violência, a qual funcionava, no limite, como uma referência de compreensão, ou seja, conformava uma discursividade e organizava as relações internacionais desse contexto, mas que aos poucos, em virtude de novas transformações sociais, vai se desestruturando e apresentando outras características que permitem requalificar o conceito de violência, a partir de novas manifestações. Apresentamos essas novas qualificações para introduzir os temas que estarão presentes no capítulo referente ao campo de pesquisa, onde parte dessas questões – juntamente com outras – se farão presentes.

Segundo Michel Wieviorka (1997), acompanhando o processo de redefinição dos conceitos sociológicos, forçados pelas transformações sociais, produz-se um novo paradigma no fenômeno da violência, paradigma esse que apresenta novas características e a coloca em um novo status na sociedade. Na produção desse status diferenciado concorrem e influenciam um conjunto de modificações na ordem social contemporânea, sendo o principal deles o fenômeno complexo da globalização. Esse novo status caracteriza-se pela mundialização da violência.

A violência não é a mesma de um período a outro. [...] Precisamente, as transformações recentes, a partir dos anos 60 e 70, são tão consideráveis que elas justificam explorar a ideia de uma nova era e, assim, de um novo paradigma da violência, que caracterizaria o mundo contemporâneo. Quer se trate de manifestações tangíveis do fenômeno, e suas representações ou da maneira como as ciências sociais o abordam, mudanças tão profundas estão em jogo que é legítimo acentuar as inflexões e as rupturas da violência, mais do que as continuidades, que por isso se deve para tanto subestimar (WIEVIORKA, 1997, pg. 5).

Nesse processo de mudanças sociais, Wieviorka (1997), identifica que a violência assume renovados significados nas diferentes sociedades, guardando grandes semelhanças dessas mudanças nesses diferentes corpos sociais. Em primeiro lugar, ocorre um processo de deslegitimação do uso da violência enquanto recurso da luta política, tanto à esquerda quanto à direita, e se produz a percepção de que, de forma mais ampla, no interior do processo civilizador⁹, a violência é o processo que se busca novamente eliminar das relações sociais. Para Wieviorka (1997), as lutas de libertação nacional ligadas às ideologias marxistas-leninistas constituem-se em novos Estados, atingindo parte de seus objetivos, o que não quer dizer que a relação entre violência e nação desapareça, apenas que ela perde, comparado a seu status anterior, relevância no processo político e social. Nesse sentido, verifica-se que diversos países conseguiram, com êxito, transformar seus conflitos políticos armados em respeitosos processos eleitorais, legítimos perante as suas respectivas sociedades (Wieviorka 1997, pg. 7).

Não somente a violência não possui hoje legitimidade no espaço público das democracias ocidentais, em seus debates políticos e intelectuais, em sua capacidade de também se engajar em intervenções armadas que poderiam fazer mortos de seu lado, mas, além disso, e essa é uma característica da época contemporânea, ela funciona cada vez mais como categoria geral para apreender a vida social bem como as relações internacionais (WIEVIORKA, 1997, pg. 9).

Ocorre, também, para Wieviorka (1997), uma dificuldade de compreensão da relação entre diferentes violências e um conflito estrutural entre as classes sociais na sociedade, em decorrência do “declínio do movimento operário e a perda do lugar central das relações de produção industriais” (WIEVIORKA, 1997, pg. 7). Nesse contexto de transformação, substitui-se a percepção de um adversário de classe, responsável pela

⁹ O conceito de processo civilizador foi desenvolvido pelo sociólogo alemão Norbert Elias, enquanto parte de uma teoria sociológica que busca a superação das dicotomias tradicionais da Sociologia, tais como ação x estrutura, indivíduo x sociedade, etc. Essas dicotomias são legadas em parte do pensamento filosófico que dá substrato à formação do pensamento sociológico clássico. Para essas dicotomias, ver Corcuff (2001). O conceito, em si, descreve o processo social e histórico europeu de retirada da violência como forma de resolução de conflitos, que aos poucos civiliza a sociedade ocidental. Nesse processo acontece a relação complexa, inserida em uma rede de interdependência dos indivíduos uns com os outros, entre um conjunto de condições econômicas, sociais e culturais e o reforço social da vergonha nas relações sociais, entre outros processos gerais analisados por Elias.

exploração e pelas relações de dominação em diferentes campos do social, pela “não-relação social” (WIEVIORKA, 1997, pg. 7), caracterizada por uma nova exclusão social marcada de preconceitos culturais e raciais que motivam e produzem ações de violência em diferentes grupos sociais, tornando-se essa violência mais difusa, se comparada com a violência utilizada como recurso político, a qual possuía um objetivo definido e, também, maior previsibilidade quanto aos seus alvos. A violência religiosa e étnica pode ser enquadrada nessa transformação.

Segundo Wieviorka (1997), a violência produz e torna-se, ela mesma nesse contexto um quadro de percepções e representações sociais que os diferentes grupos utilizam como quadros interpretativos, muitas vezes estigmatizadores, de outros grupos sociais. Essas representações, segundo o sociólogo, articulam-se por excesso e por carência, respeitando ambas lógicas próprias. A realização da violência, motivada por sua representação em excesso, verifica-se nas relações de alteridade, onde está presente uma série de diferenças sociais e culturais entre os indivíduos e grupos. Aqueles representantes que as possuem, real ou virtualmente, na forma de projeção, são suscetíveis de processos de estigmatização, se constituindo um processo de violência. Por outro lado, os processos de violência, os quais são representados por carência, vinculam-se a processos sociais que não se perguntam mais sobre “as modalidades mais fundamentais da dominação” (WIEVIORKA, 1997, pg. 9), e por isso a violência sofrida pelos agentes sociais é passível de ser banalizada. As diversas formas de dominação produzidas socialmente se banalizam na medida em que ocorre o processo de esquecimento e, ainda mais, naturalização dessas mesmas formas, constituindo-se diversas violências simbólicas no cotidiano das relações sociais. Essa síntese da violência como ferramenta de representação das relações sociais faz parte também desse novo status da violência, que passa a ser uma categoria explicativa e/ou compreensiva para as ciências sociais hoje, mas que ao mesmo tempo na literatura encontra-se caracterizada de diversas maneiras, a partir dos princípios teóricos das diferentes tradições sociológicas e, também, dos diferentes contextos de análise dos estudos produzidos.

Assim, tanto como realidade histórica quanto como representação coletiva e como objeto de análise e de reflexão para as ciências sociais, a violência contemporânea parece modelar um novo paradigma. Do ponto de vista teórico, esse paradigma pede que a violência seja analisada no interior de um espaço teórico complexo, capaz de integrar o campo do conflito e o da crise. Indo mais além, ampliando-se, de um lado no sentido de levar em consideração o sujeito, impossível, frustrado ou que funciona fora de qualquer sistema de normas, e de outro levando em consideração condutas

que mais além da crise são reveladoras de uma verdadeira desestruturação ou de desvios capazes de levar ao caos e à barbárie (WIEVIORKA, 1997, pg. 14)¹⁰.

A mudança de status da violência, que dá a possibilidade de falarmos em um novo paradigma da violência contemporânea, torna-se ainda mais clara se analisarmos, a partir de Wierviorka (1997), três níveis de análise que indicam uma série de transformações sociais em escalas específicas. O primeiro nível de análise é o das relações internacionais, referente em especial a duas mudanças que ocorrem nesse contexto, que são o fim da Guerra Fria e o surgimento e desenvolvimento da globalização sócio-econômica. O final da Guerra Fria entre os Estados Unidos e a União Soviética (URSS) abre a possibilidade para o surgimento de conflitos locais, até então submetidos ao conflito maior entre as superpotências, o qual produzia um equilíbrio de poder, conflitos locais esses que se desenvolvidos no período da guerra poderiam expandir-se e provocar tensões de maior porte (WIEVIORKA, 1997). Por sua vez, a nova condição de globalização sócio-econômica, intensifica a mundialização das trocas entre as diversas nações, ideologicamente amparada no neoliberalismo, provoca a mundialização da própria violência, na medida em que ocorre também a intensificação das desigualdades sociais e os processos de exclusão a ela vinculados. Segundo Wieviorka (1997), ao produzir uma pretensão de homogeneização cultural, a mundialização da economia, enquanto uma parte da globalização produz ações de violência relacionadas a processos contrários de fragmentação cultural, que podem pretender afirmar identidades, reativar nacionalismos e estimular comunitarismos os mais diversos. Escreve o autor: “Pode-se então dar um passo a mais e considerar que a mundialização da economia, e suas ligações diretas com a fragmentação cultural e social, contribui para a mundialização da violência, com formas fragmentárias” (WIEVIORKA, 1997).

O segundo nível diz respeito ao papel do Estado Moderno. Nesse processo, assiste-se ao enfraquecimento dos Estados nacionais, invertendo-se a fórmula weberiana da reivindicação do monopólio da violência física, dentro de determinado território, fórmula essa que apresenta maiores complexidades de se efetivar na realidade social, em virtude da produção de novas dinâmicas da globalização, tais como a mundialização do crime organizado. Outra importante dificuldade que os Estados modernos vivenciam é o da efetividade do monopólio cultural de uma identidade específica, reivindicada em nome da nação, produzindo-se um processo de fragmentação e diversidade cultural *intra* Estado e, ao

¹⁰ A referência explícita ao sujeito no texto de Michel Wieviorka se dá em virtude da filiação do autor à corrente da sociologia do sujeito desenvolvida originalmente pelo também sociólogo francês Alain Touraine, o qual coloca o sujeito social como a unidade básica de análise dos fenômenos sociais, e desenvolve uma rica obra a partir dessa concepção sociológica fundamental. Wieviorka foi Diretor do Centro de Intervenções Sociológicas, do CNRS-Paris, centro de pesquisa esse fundado por Touraine.

mesmo tempo, dinâmicas de produção de novas solidariedades sociais, que vão além das fronteiras nacionais como referência clássica. Esse processo dificulta a continuidade da implementação da comunidade imaginada, que se compartilha entre os indivíduos em suas representações sociais, como bem teorizada por Benedict Anderson¹¹.

Contemporaneamente, em sua relação com o novo paradigma que a violência assume nesse contexto o Estado passa a ser compreendido de uma nova forma. Na comparação com as décadas de 1960 e 70, onde o Estado era ele próprio um promotor da violência contra os grupos sociais envolvidos com as lutas de descolonização e libertação nacional dos países da Ásia e da África, passa-se a uma compreensão do Estado não mais como produtor de violência – mesmo que, em diversos casos isso ocorra, como o caso do Brasil. Compreende-se o Estado, agora, como o corpo institucional, resultado de específicas e complexas combinações políticas, responsável pelo controle e prevenção dos possíveis atos de violências dos diferentes grupos e indivíduos e, por isso mesmo, da violência ele cada vez mais se distanciaria, ainda mais como promovedor de ações desse tipo (WIEVIORKA, 1997).

Por fim, uma terceira característica societal que contribui para se falar em um novo paradigma da violência, pois esse fenômeno se relaciona a ela, produzindo novas fontes de conflitos, e que diferencia, segundo Wieviorka (1997), a época contemporânea dos momentos históricos anteriores *é o reforço do individualismo, em virtude da mundialização*. Por um lado, o indivíduo moderno tem a pretensão e a possibilidade de participar de tudo que a própria modernidade oferece, no qual ele toma conhecimento através dos meios de comunicação, em especial do mercado de consumo, expandido pela mundialização da economia. Na outra ponta, o indivíduo moderno quer-se reconhecido enquanto sujeito que possui um grau de autonomia nas escolhas que realiza. Pretende, mesmo assim, sua referência a uma identidade coletiva, mas não necessariamente quer estar subordinado a ela, o que explica, em parte, a própria crise do modelo do Estado-Nação.

De modo bem distinto, a violência pode assumir uma feição extrema, ilimitada, relacionada com um desejo, frustrado, de aceder aos frutos da modernidade e sem que se trate de utilizá-los como recurso para alcançar determinados fins [...]. A violência neste caso é, ou busca, a produção do sentido, esforço para produzir por meios próprios aquilo que antes lhe era dado pela cultura ou pelas instituições [...]. Tudo isso não é certamente novo; mas os processos da mundialização dão maior intensidade do que davam no passado a tudo que remete ao individualismo, bem como às fragilidades pessoais que vem junto, sobretudo, quando se trata de combinar os dois registros, da eficácia instrumental, estratégica e da construção de uma subjetividade autônoma [...]. (WIEVIORKA, 1997, pg. 23).

¹¹ O conceito de comunidades imaginadas é da autoria do cientista político Benedict Anderson e está presente no livro *Comunidades Imaginadas – Reflexões sobre a origem a difusão do nacionalismo*.

Somado a isso, para Wieviorka (1997), existe uma relação entre a violência e o processo de crise da modernidade ocidental¹². Seguindo Alain Touraine, Wieviorka (1997) caracteriza a modernidade como um processo de tensão entre razão e cultura que se relacionam cada uma, a um mundo das relações objetivas e a subjetividade dos agentes sociais. A crise da modernidade se estabelece justamente porque, no contexto contemporâneo vivenciamos possibilidades de “dilaceramento” (WIEVIORKA, 1997, pg. 29) entre esses mundos, os quais englobam a totalidade dos fenômenos e relações sociais. Empiricamente, as tensões essenciais ocorrem entre o mundo da técnica – inseridos aí o mercado, na perspectiva neoliberal, e a ciência – e as diversas identidades reivindicadas, em especial no plano coletivo, que se chocam com as pretensões homogeneizadoras do processo de mundialização (WIEVIORKA, 1997). Os próprios debates sociológicos que se desenvolveram na Sociologia do século XX expressam tentativas de compreensão da crise da modernidade, e apresentam lugares específicos para a violência em suas proposições teóricas. Nesse sentido, para o autor, deve-se realizar a crítica da corrente pós-moderna, em virtude de ela pretender, justamente, o desenvolvimento desse processo de dissociação, apenas apresentando a defesa do esgotamento da modernidade, sem articular um diagnóstico das consequências desse processo.

Por fim, nesse contexto de complexificação dos fenômenos sociais e de dissociação moderna entre as modalidades de experimentação do mundo, conformadas aí as relações sociais, é que surgem as diversas novas formas de conflitos e violências, relacionadas à “fragmentação dos espaços políticos” (WIEVIORKA, 1997, pg. 29), o que leva, por fim, ao sociólogo, delimitar um conceito de violência para a época contemporânea, e sustentar a defesa de um novo paradigma para esse fenômeno, acompanhando o processo de renovação conceitual que se exige frente às novas dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais do mundo atual.

A violência contemporânea situa-se no cruzamento do social, do político e do cultural do qual ela exprime correntemente as transformações e a eventual desestruturação. Ela pode circular de um registro a outro, por exemplo, ser a princípio social, antes de se elevar ao nível político, ou ao contrário constituir uma privatização onde problemas políticos, tornam-se puramente econômicos, ou mais ainda, passar de frustrações sociais a um esforço para mobilizar recursos culturais sob uma forma política metapolítica. [...] O planeta encontra-se numa era de

¹² Novamente, o autor alinha-se ao pensamento de Alain Touraine, na esteira da tradição francesa de pensamento sociológico, onde a temática da modernidade está presente desde o seu fundamento, com Durkheim e, posteriormente, com outros pensadores. As próprias bases do pensamento sociológico francês foram herdadas, em grande medida, dos pensadores iluministas, os quais sintetizam em suas obras os novos valores da sociedade ocidental moderna.

mutação, em que a violência política continua tendo um lugar considerável, e segundo modalidades relativamente clássicas, mas em que também se desenvolvem violências infra e metapolíticas que constituem as expressões mais significativas, mas talvez provisórias dessa mutação. Essas violências, bem mais do que a violência política, por definição fria, calculada, instrumental, traz a marca do individualismo moderno, que faz com que cada pessoa, mesmo muito jovem, seja suscetível de querer existir enquanto indivíduo consumidor e sujeito. [...] Essas violências designam a política como o lugar central a partir do qual elas devem ser pensadas; mas um lugar que parece caracterizar-se pelo déficit, por fortes carências, ao mesmo tempo em que pelo esboço aqui e acolá, de redefinições tanto mais difíceis de serem elaboradas, na medida em que devem englobar expectativas e demandas, individuais e coletivas, que se renovaram consideravelmente no último quarto de século (WIEVIORKA, 1997, pg. 36).

Finalizando, em se tratando da constituição de novas formas de pensar a produção de políticas públicas de segurança pública no contexto brasileiro, que permita a experimentação social e institucional, e a consequente adoção de processos participativos nessa temática.

Se a violência, mesmo não política, infra ou metapolítica, remete ao fato central onde se situa a política, isso significa que ela surge e se desenvolve através das carências e dos limites do jogo político, e que dele pode também, se as condições políticas estiverem reunidas, regredir ou desaparecer em função de um tratamento institucional das demandas que ela vem a traduzir (WIEVIORKA, 1997, pg. 37).

Na continuidade da reflexão sobre a violência no contexto da modernidade tardia, caracterizada pela existência de um novo paradigma conceitual para esse fenômeno, continuaremos apresentando a construção de um conceito de violência na perspectiva da Sociologia da Conflitualidade. Essa construção intelectual parte, em grande medida, das posições anteriormente apresentadas e, também, é resultado da combinação crítica das diversas abordagens sociológicas desenvolvidas ao longo do século XX. A partir das ideias de José Vicente Tavares dos Santos, que analisa a condição da violência na modernidade tardia para os países da América Latina, incluindo o Brasil, demonstraremos como esse conceito agrega, juntamente com a caracterização de Wieviorka, outras perspectivas teóricas que se mostram fundamentais para caracterizar a violência como um fato social dinâmico nos países do sul, e que produz outras consequências ausentes da perspectiva do sociólogo francês. Ambas, juntas, auxiliarão na interpretação e análise dos dados recolhidos em campo, particularmente os que dizem respeito às situações relatadas de violências e conflitos no espaço do COMJUS de Porto Alegre, indicativo do processo de redefinições sociais que, em meio a inúmeras dificuldades, ainda assim se renovaram e se renovam.

Retomando a apresentação dos princípios teóricos e epistemológicos da Sociologia das Conflitualidades, realizado no item 1.2, Tavares-dos-Santos (2009) propõe pensar, nessa perspectiva, a constituição de um conceito de microfísica da violência, que,

além da influência do pensamento foucaultiano, perpassa por outros dois fundamentos do pensamento filosófico e sociológico do século XX¹³, a saber: a crise do contrato social e a violência como relação social de excesso de poder (TAVARES-DOS-SANTOS, 2009).

O contrato social moderno estabelece o acordo entre os diversos indivíduos que permite a delegação e a organização do poder em um corpo político a se constituir justamente através desse contrato, corpo esse singularizado no Estado – em um primeiro momento histórico de orientação absolutista. O estabelecimento do contrato social retira os homens do estado de natureza, condição em que a violência é o recurso primeiro dos conflitos surgidos das diversas relações sociais e está presente um “desejo de poder” (TAVARES-DOS-SANTOS, 2009, pg. 34) que marca a interpretação da política nas obras dos pensadores contratualistas, característica presente, em virtude destes pensadores, descreverem, em seus trabalhos, a vivência que tiveram em um contexto europeu conturbado, marcado pela transição do feudalismo à modernidade. O Estado centraliza o poder, utilizando-o como ferramenta de controle social e de administração dos conflitos sociais. Como mostra Elias (1993), cabe ao Estado o processo de retirada dos meios de violência dos particulares, sendo que esse processo mesmo configura e legitima o processo civilizador ocidental.

Relacionam-se, nesse processo, dimensões da dominação, da coerção – efetivada real e virtualmente - e, mais importante, da legitimidade frente à sociedade na realização dessa tarefa (TAVARES-DOS-SANTOS, 2009). Legitimidade e (o trabalho de) coerção são aspectos que se reforçam mutuamente, e quando vivenciamos nitidamente a produção de um descompasso entre essas dimensões, pode-se pensar em uma *crise do contrato social moderno*, do ponto de vista da efetividade da dominação social e política, fundamento do poder de Estado, e forma moderna de organização das sociedades sob uma autoridade¹⁴.

Existe uma crise de dominação do Estado, a qual deixa emergir, ou favorece, as formas de violência. Por consequência, as formas de violência presentes no espaço social brasileiro parecem expressar, em sua face de violência difusa, uma crise de hegemonia do Estado brasileiro [...]. Face aos fenômenos históricos da sociedade

¹³ O autor ainda acrescenta uma terceira dimensão na sua proposição de um conceito de microfísica da violência. Essa terceira dimensão é a questão da pulsão de vida e morte como teorizada por Sigmund Freud, o fundador da psicanálise. Porém, decidi por deixar de fora da apresentação nesse capítulo deste tópico, pois sua ausência não prejudica a construção teórica realizada, para futura análise dos dados da pesquisa de campo, como ficará demonstrado.

¹⁴ Importante reflexão sobre o tema da autoridade está no texto *Que é autoridade?*, da filósofa alemã Hannah Arendt. Nesse denso trabalho, a pensadora contemporânea reflete sobre as dimensões que configuram e, mais importante, sustentam a legitimidade da autoridade em determinadas relações sociais. Segundo a autora, é a autoridade a característica que cimenta e articula o poder ao vínculo social dos indivíduos em um espaço compartilhado de vivência e valores, configurando identidades para os sujeitos baseadas em diferentes status sociais. Acaba concluindo a autora que, no interior das sociedades democráticas, a autoridade (e as relações sociais que ela organiza) se mostra em crise, pois elas permitem um questionamento sobre os seus fundamentos, podendo questioná-la, mesmo que desse questionamento advenham perdas e ganhos.

brasileira, são justamente as modalidades da violência difusa que devem orientar nossas reflexões. Trata-se da própria dificuldade de se instaurar plenamente o contrato social e disseminar a figura do indivíduo como impessoalidade jurídica, mantendo-se um clima de temor recíproco, entre as pessoas, os grupos e as classes sociais; condição que, a longo prazo, é intolerável, já que não assegura ao homem a garantia do direito à vida (TAVARES-DOS-SANTOS, 2009, pg. 36).

Por fim, conceitualmente, amparado também na concepção de microfísica do poder de Michel Foucault, se propõe uma microfísica da violência contemporânea, que leva em conta a questão do excesso de poder, lançado mão pelos diferentes agentes sociais, dos representantes do Estado aos movimentos sociais, e muitos outros:

[...] as diferentes formas de violência presentes em cada um dos conjuntos relacionais que estruturam o social podem ser explicadas se compreendermos a violência como um ato de excesso, qualitativamente distinto, que se verifica no exercício de cada relação de poder presente nas relações sociais de produção do social. [...] Força, coerção e dano, em relação ao outro, enquanto um ato de excesso presente nas relações de poder – tanto nas estratégias de dominação do poder soberano quanto nas redes de micropoder entre os grupos sociais – caracteriza a violência contemporânea [...] O aumento dos processos estruturais de exclusão social pode vir a gerar a expansão das práticas de violência como norma social particular, vigente em vários grupos sociais enquanto estratégia de resolução de conflitos, ou meio de aquisição de bens materiais e de obtenção de prestígio social, significados esses presentes em múltiplas dimensões da violência social e política contemporânea (TAVARES-DOS-SANTOS, 2002, p. 17-18).

Assim, se conclui que impera nas sociedades latino-americana e brasileira uma violência difusa (TAVARES-DOS-SANTOS, 2009), que é consequência, entre outros fatores, das redes de poder que, de forma microfísica, perpassam o conjunto da vida em sociedade, produzindo tensões e conflitos entre os indivíduos e grupos sociais, agravados pela condição de desigualdade social. As ideias de força, coerção e dano demarcam a violência enquanto um fenômeno social desagregador de sociabilidades e de solidariedades, imobilizando, em parte, ações da sociedade civil frente a esse problema.

A sociedade brasileira assiste, assim, a um dilaceramento da cidadania produzida pela cotidianidade das formas de violência, as quais, no limite, colocam em xeque as possibilidades de efetivação de uma sociedade e, também uma sociabilidade democrática, baseadas na participação social e na cidadania (TAVARES-DOS-SANTOS, 2009). As sociedades latino-americana e brasileira experimentariam um quadro crítico de conflitualidades sociais na medida em que esses espaços convivem com fortes processos estruturais de desigualdade socioeconômica, aprofundados pela globalização (no interior do processo de mundialização) e pelo neoliberalismo, implantado na América Latina de uma forma geral na década de 1990, a partir do Consenso de Washington. A violência assume um

caráter difuso, identificando-se uma multiplicidade de formas e manifestações, tais como violência policial, simbólica e, mais recentemente, violência ecológica, entre outras (TAVARES-DOS-SANTOS, 1999).

No sentido das causas da violência enquanto causas estruturais, o processo de globalização, ao invés de produzir somente homogeneização cultural traz também o aprofundamento do problema da violência em escala mundial, com reflexos na sociedade brasileira, fazendo esse fenômeno perpassar as variadas relações entre as diferentes classes sociais do e no país. Torna-se a violência um fenômeno social complexo, o qual perpassa a heterogeneidade – cultural, econômica, política, de raça e gênero, sexual, etc. - da sociedade nacional – e também latino-americana -, numa perspectiva de conflitualidade que está sempre presente nas relações sociais (TAVARES-DOS-SANTOS, 2002). Nesse contexto de mudanças, surgem novas demandas sociais, dotadas de uma pluralidade de reivindicações relacionadas com um conjunto de transformações políticas. Essa constatação força a própria Sociologia a renovar seus conceitos e métodos, a fim de analisar corretamente a nova caracterização desse fenômeno nesse novo quadro social, tarefa dos sociólogos do futuro.

Os fenômenos da violência adquirem novos contornos, passando a disseminar-se por toda a sociedade contemporânea: a multiplicidade das formas de violência – violência política, costumeira, violência de gênero, violência sexual, racista, ecológica, simbólica e violência escolar – configuram-se como um processo de dilaceramento da cidadania [...]. A configuração da violência difusa como uma questão social mundial, presente na agenda política de países de vários continentes, da América Latina à América do Norte, da Europa à África – disseminada e dramatizada pelos meios de comunicação em escala global – suscita um conjunto de questões sociológicas que orientam a investigação sobre o significado social e cultural das múltiplas formas de violência presentes nas sociedades contemporâneas neste jovem século XXI (TAVARES-DOS-SANTOS, 2009, pg. 16 e 31).

Essa configuração da violência e das conflitualidades sociais no contexto da modernidade tardia força, no contexto dos países do primeiro mundo, reorientações nas agências ligadas ao campo do controle do crime (GARLAND, 2008), delimitadas, de forma abrangente, nas instituições constituintes do sistema de Justiça Criminal.

Carvalho (2014), analisando da perspectiva da criminologia cultural, apresenta o quadro de fragmentação social que vivenciamos na modernidade tardia, e as consequências que essa crise produziu na forma de pensar os paradigmas teóricos que orientavam as agências de controle social modernas em suas ações e iniciativas reais, no âmbito das ações de Estado.

No plano epistemológico, o desconforto da criminologia crítica decorre do esgotamento e da crise dos paradigmas, notadamente a partir das teorias pós-modernas. As metanarrativas criminológicas, que desde a Ilustração procuraram

encontrar respostas universais para os problemas do crime, da criminalidade e do controle social, entram em colapso no momento em que se evidencia a complexidade dos fenômenos investigados e a inadequação de soluções padronizadas. Se o crime não existe como um “dato natural”, é inevitável vincular uma resposta totalizadora (pena), como se existisse uma relação de causalidade entre o delito e a pena criminal (CARVALHO, 2014, pg. 139).

A análise realizada por David Garland (2008) explica o processo social multidimensional, no contexto histórico de crise do Estado de Bem-Estar Social europeu, de passagem da perspectiva penal previdenciária para outra orientação, focada em uma lógica de controle social penal excessivamente punitivo, podendo-se falar na constituição de uma cultura do controle na contemporaneidade, caracterizada como pós-moderna¹⁵. Em sua análise macrossociológica, a qual compreende, em especial as dimensões institucional e comportamental (em suas relações), Garland demonstra como essas dinâmicas produzem a inversão da perspectiva previdenciária do controle social para uma perspectiva punitivista nas políticas de controle do crime nos EUA e na Grã-Bretanha, constituindo uma teoria substantiva sobre o crime e o controle social, em relação direta com mudanças as societais do período. Segundo Garland (2008), ocorre um “processo de adaptação às condições sociais” (pg. 49) de seu tempo, por parte desses países, em suas políticas de controle do crime. A seleção desses dois países justifica-se na existência de similitudes entre os dois processos nas dimensões apresentadas, com capacidade de extensão da análise para os países do terceiro mundo, em virtude do nível de influência global dessas reorientações. A mudança entre essas perspectivas é interessante porque projeta novas políticas de controle social com orientações opostas às vivenciadas anteriormente aos anos de 1960 na Europa, reorientando e contradizendo um amplo conjunto de um campo¹⁶ de saberes e discursos produzidos e legitimados socialmente, os quais eram considerados – quase consensualmente – legítimos,

¹⁵ Conceitualmente, David Garland escolhe caracterizar a sociedade contemporânea como pós-moderna, mas não seguindo a corrente propriamente dos autores da pós-modernidade. O uso desse termo por Garland se aproxima da caracterização do conceito de modernidade tardia, fazendo parte do conjunto de debates sociológicos que se preocupam com o estudo da caracterização das sociedades contemporâneas. Nesse campo podemos encontrar autores de peso como Anthony Giddens, Jürgen Habermas, etc.

¹⁶ Ao trabalhar com o conceito de campo, Garland segue o sociólogo francês Pierre Bourdieu, o qual entende esse conceito como um espaço conflituoso onde se desenvolvem, constantemente, diversas disputas entre os agentes sociais pela obtenção e manutenção de diferentes capitais, os quais legitimam a posição social do agente nesse contexto de hierarquias que o campo social delimita. A obra de Bourdieu, mesmo diversificada, é marcada pela problemática da compreensão dos mecanismos de dominação e reprodução das condições sociais e como, nesse processo mais geral, se dá a lógica da ação dos agentes sociais em um espaço social não-igualitário, marcado por disputas de poder, em virtude da circularidade deste no meio social. A obra de Bourdieu também pode ser compreendida como um esforço de síntese das contribuições da Sociologia Clássica, quando da utilização pelo sociólogo francês de conceitos dessa escola, aqui retrabalhados e reagrupados, assumindo novas características e denominações.

também, pelos especialistas ligados à área estatal do controle do crime e das violências, ou seja, o campo institucional da Justiça Criminal. Esse campo não é, obviamente, isento de disputas internas e concorrência de suas diversas competências e seus respectivos agentes sociais responsáveis por cada uma delas.

A leitura de Garland enfoca, principalmente, a dimensão *cultural como variável explicativa*¹⁷ do processo por ele estudado. Essa dimensão, e as “sensibilidades” (GARLAND, 2008, pg. 311) a ela relacionadas, configuram-se como as condições que vão além da dimensão política, que influenciam as reorientações do campo do controle do crime, se associando e fortalecendo o processo de mudança. A apresentação desse complexo de mudanças pretende dimensionar – e defender - que as mudanças institucionais do período vinculam-se à reorientação progressiva das formas pelas quais os agentes sociais passam a compreender, intelectual e socialmente, a questão do crime e de sua administração no seio da (hierarquização da) sociedade. As transformações gerais que elencaremos abaixo partem de mutações orientadas justamente por essa dimensão central da cultura da sociedade pós-moderna contemporânea, que produzem, por sua vez, transformações mais específicas – localizadas -, nas representações e práticas do campo da Justiça Criminal Contemporânea.

Um reconfigurado campo do controle do crime significa mais do que apenas uma mudança na resposta da sociedade ao crime. Importa, também, em novas práticas relacionadas ao controle de comportamentos e à maneira de se fazer justiça, em conceitos revisados de ordem social e de controle social e em modos alterados de se manter a coesão social e de lidar com relações entre grupos. O remodelamento de um campo institucional, a emergência de objetivos e prioridades diferentes, e o surgimento de novas ideias sobre a natureza do crime e dos criminosos também sugerem mudanças nas bases culturais dessas instituições. Estes fenômenos indicam que, por trás dessas novas respostas ao crime, encontra-se um novo parâmetro de mentalidades, interesses e sensibilidades que alteram o modo como pensamos e sentimos o problema subjacente (GARLAND, 2008, pg. 48).

Podemos, seguindo Garland (2008), elencar as transformações por que passa o campo do controle do crime contemporâneo. São elas: 1) *Declínio do ideal de reabilitação*, que configura o “desaparecimento gradual da ratio correcional e previdenciária da intervenção do sistema penal; da reduzida ênfase na reabilitação como objetivo das instituições penais” (GARLAND, 2008, pg. 50), subordinando a lógica reabilitacionista por outros objetivos penais, entre eles: retribuição, neutralização e gerenciamento dos riscos. No contexto em transição, ocorre a mudança do objetivo da reabilitação, que foi a estrutura central do penalismo moderno, no qual um “arcabouço de crenças, valores e práticas” (GARLAND,

¹⁷ Outra leitura possível desse processo está em *As Prisões da Miséria*, do francês Loic Wacquant. Nesse livro, Wacquant dá ênfase a uma leitura marxista do processo de reorientação das agências de controle do crime na modernidade tardia, enfocando a dimensão econômica como variável de explicação sociológica.

2008, p. 51) que acompanhavam a perspectiva previdenciária, mas que se desfaz com o declínio do ideal de reabilitação do agente social que efetiva o crime e/ou uma violência. 2) *Ressurgimento de sanções retributivas e da justiça expressiva*, que se refere à conformação da ideia que prega a necessidade do reestabelecimento justo para o agente que sofre o crime. Nesse contexto, se produz um espaço para a expressão da raiva e do ressentimento público na retórica da sociedade, que legitima e se materializa na legislação penal e nas tomadas de decisões políticas, em virtude da necessidade de retribuição do dano sofrido pelo indivíduo (GARLAND, 2008, pg. 52). Defende-se a perspectiva da realização de uma “punição expressiva” (GARLAND, 2008, pg. 53), que efetiva, retributivamente, o dano causado a outro. Discursos em defesa da pena de morte surgem das interpretações dessa ideia original, e apoia-se sua adoção e aplicação quando os crimes possuem maior potencial ofensivo. 3) *Mudanças no tom emocional da política criminal* orienta a substituição do senso de justiça, o qual moralmente amparava a perspectiva previdenciária, e coloca, em seu lugar, o discurso do medo do crime (anteriormente restrito a uma perspectiva localizada em espaços socialmente vulneráveis), para a centralidade das relações sociais, como parte legitimante das mudanças verificadas no campo do controle do crime, na perspectiva da punição (GARLAND, 2008). 4) *O retorno da vítima*, que se relaciona com a característica da realização da justiça expressiva, colocando a vítima no centro da política criminal, fazendo com que seus interesses sejam levados em conta para legitimar a perspectiva punitiva, permitindo a retribuição efetiva. A criação de um “jogo político maniqueísta, no qual o ganho do agressor significa a perda da vítima, e apoiar a vítima significa ser duro com o agressor” (GARLAND, 2008, pg. 55) faz parte desse processo, tornando uma “figura simbólica” (IDEM). 5) *Antes de mais nada, o público deve ser protegido*, configurando uma nova ênfase na necessidade de segurança do público, como legitimador da mudança de perspectiva penal, o que acarreta a negligência, por parte do Estado, quanto aos direitos civis de suspeitos e de direitos dos presos em proporção direta à ênfase na repressão e controle do crime. 6) *Politização e o novo populismo*, o que faz com que um novo conteúdo político se insira nos debates sobre o controle social do crime e das violências. O processo de formação das políticas de controle do crime se torna “politizado e populista” (GARLAND, 2008, pg. 57), abrindo espaço para o populismo penal, que desloca a autoridade da política criminal dos especialistas para a população em geral – em um processo de disputa de competências -, carregada de sentidos comuns sobre a administração do crime e das violências, em um processo que por tensionar e, no limite, disputar novos discursos, acaba afastando a legitimidade dos especialistas, formuladores de políticas públicas do setor. Mais ainda, as opiniões das vítimas, como partes constituintes dos crimes cometidos

– por isso, agora, passam a ser considerados interlocutores privilegiados da temática – e dos amedrontados em geral é revalorizada. 7) *Reinvenção da prisão*, contrariando a compreensão contrárias à prisão, desenvolvida ao longo da maior parte do século XX, em especial no contexto do Estado de Bem-Estar Social, que a entende como contraproducente socialmente e como o último recurso na política de controle do crime (GARLAND, 2008). A prisão não é mais um mecanismo de reabilitação, mas de retribuição que “satisfaz as exigências políticas populares por segurança pública e punições duras” (GARLAND, 2008, pg. 59). 8) *Transformação do pensamento criminológico*, em um movimento que substitui o conjunto das teorias que amparavam e guiavam a perspectiva previdenciarista e de assistência por teorias outras, com ênfase no controle e na disciplina (em especial as teorias do controle). 9) *A expansão da infra-estrutura da prevenção ao crime e da segurança da comunidade* que estimula a produção, na contramão das novas configurações de compreensão do crime e das suas estratégias de administração na pós-modernidade, focadas no controle e na punição, de uma série de atitudes e iniciativas que se desenvolvem nos planos locais, por meio de cooperações entre governos e entidades privadas, na realização de um trabalho de prevenção ao crime e à violência, que não podem ser compreendidas como iniciativas extensivas da Justiça Criminal, mas como processos que inscrevem uma outra lógica de funcionamento, denominadas de “parcerias preventivas” (GARLAND, 2008, pg. 63). Essa seria a transformação que mais se distancia do caráter geral da direção das outras transformações sociais do campo do controle do crime. Estendendo-se a reflexão, experiências participativas, mesmo que em espaços sociais diferentes dos analisados pelo autor, apresentariam em parte orientações desse tipo de transformação e produção de lógicas, no limite, concorrentes com as orientações de controle e punição, exclusivamente. 10) *A sociedade civil e a comercialização do controle do crime* se resume no ponto do movimento de expansão da preocupação com o controle do crime para além das instituições tradicionais da justiça criminal, vinculados ao movimento anteriormente descrito (item 9), e que envolve a sociedade civil, em sua heterogeneidade, e que resulta em novos conceitos sobre como efetivar o controle social, que passam a disputar com o Estado e suas agências reguladoras o monopólio dessa atividade, algumas vezes em disputa e outras em cooperação. Nesse mesmo movimento, ocorre a expansão de empresas privadas de segurança, que comercializam serviços referentes a esse campo (GARLAND, 2008). O que está em jogo nessa mutação é uma diluição das fronteiras entre as responsabilidades públicas e privadas na atuação do trabalho de prevenção do crime, podendo ocorrer adaptações e negociações que envolvam as responsabilidades de ambos, e que passem, em pontos específicos, a serem compartilhadas.

O que estamos testemunhando é o estabelecimento de novas fronteiras entre as esferas pública e privada, entre a justiça criminal estatal e os controles operativos da sociedade civil. O moderno campo controle do crime está sendo rapidamente reconfigurado, de modo a descentralizar não apenas as funções das instituições estatais especializadas, mas também as racionalidades políticas e criminológica que lhes davam sustentação (GARLAND, 2008, pg. 65).

Em último lugar, mas não menos importante, vivenciamos uma (11) *Pérpetua sensação de crise* no âmbito da justiça criminal contemporânea, que tem a força de produzir um questionamento quanto à natureza do trabalho realizado pelas instituições e os trabalhadores do campo, advindo do quadro de aumento dos fenômenos delitivos, o qual substitui a compreensão das metas não alcançadas não mais como “falhas de execução” (GARLAND, 2008, pg. 67), as quais demandavam apenas a intensificação dos esforços realizados e dos recursos investidos, para um entendimento de que é a própria teoria que orienta a ação dos agentes do campo, abrindo espaço para o seu questionamento. Essa situação, aos poucos, faz surgir o descrédito na população e abre espaço para as reformulações que passem pela classe política, em especial os de orientação conservadora (GARLAND, 2008).

Mesmo falando de países que não estão situados na América Latina, a análise de Garland interessa-nos no sentido de que as orientações para a formulação de políticas públicas em segurança pública, especialmente no Brasil, sofrem influência dessas transformações internacionais no campo do controle social do crime, em uma relação de assimetria da própria América Latina no contexto internacional, que força a adaptação, a partir das nossas sociedades, das orientações produzidas nos países do primeiro mundo. O próprio autor defende que a apresentação das características gerais do processo não substituem a realização de análises mais detalhadas sobre o desenvolvimento dessas mudanças em espaços específicos, servindo seu estudo como um orientador dessas análises, as quais podem confirmar ou refutar suas observações, enriquecendo suas percepções (GARLAND, 2008, pg. 69).

Por fim, nesse primeiro capítulo, elencamos uma série de questões teóricas, de caráter geral, relacionadas aos processos de conflitos e violências e ao seu campo social e institucional de administração, com vistas a auxiliar a análise dos dados apresentados no capítulo final desta dissertação. A apresentação dos princípios de uma Sociologia das Conflitualidades, que compreende o campo social como conflituoso, a descrição de processos sociais no contexto da mundialização da violência, auxiliados por Michel Wieviorka e, por fim, breves mudanças das orientações sociais, culturais e institucionais do campo do controle

do crime parecem estar presentes nos dados recolhidos em campo nos espaços participativos em segurança pública, como é o caso do COMJUS. Assim, realiza-se a junção das dimensões teórica e empírica da pesquisa, pensando suas potencialidades para a construção de uma arena de discussão dessas demandas e respostas, que, em diferentes orientações – materializadas pelos agentes em disputa -, influenciam a construção de novos enquadramentos que orientem a realização do controle social.

Efetivamente, a construção de uma esfera pública que leve em conta as demandas da sociedade referentes ao controle e abrandamento da violência difusa no espaço do mundo da vida cotidiana, em especial no cenário brasileiro, depende do estabelecimento de processos participativos em novas perspectivas de controle social, os quais podem auxiliar no estabelecimento de novos entendimentos, através da discussão pública, do que as múltiplas manifestações de violência social representam, comunicam e demandam e, a partir daí, orientar a produção de acompanhamentos e respostas sociais e institucionais efetivas por parte do Estado. Nesse sentido, realiza-se a análise do COMJUS enquanto espaço de construção de uma nova perspectiva em segurança pública, mesmo que eivado, a partir da participação dos atores, das características acima mencionadas. Pensar a intensificação da violência na sociedade contemporânea implica, necessariamente, pensar novas formas de controle e administração desses problemas, sobre os quais tem se ocupado a literatura, a qual se apresenta no próximo capítulo.

2 CONTEXTUALIZANDO A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: HISTÓRICO INSTITUCIONAL

O segundo capítulo dessa dissertação tem o objetivo de apresentar uma revisão da literatura sobre o tema da violência e segurança pública brasileira, demonstrando seu desenvolvimento inicial, o contexto no qual se insere, os seus desenvolvimentos posteriores, chegando aos trabalhos mais recentes que, em virtude do acúmulo de estudos na área, permite com que se insira uma perspectiva *propositora* de novas formas – com ênfase nas mudanças institucionais - de realizar o controle social (ou seja, a segurança pública), mesmo que não apresente uma forma acabada de proposição, pelo contrário, parece pretender-se como mais como uma perspectiva em disputa, entre as diversas existentes, das formas de realizar o controle social nas sociedades do sul, mais próxima da defesa dos Direitos Humanos¹⁸.

Difícilmente, nessa literatura, se encontra os temas da violência e do controle social de formas isoladas, quando se reflete sobre a violência em si, praticamente se reflete sobre suas relações com o campo institucional ao qual se ocupa dessa problemática, no interior do Estado. Essa temática experimentou, nos últimos anos, um crescimento exponencial de produção científica, em virtude, especialmente, da nova dimensão que os eventos delitivos e de violência assumem no Brasil após a redemocratização, em 1988, em especial com a inserção no país do tráfico de drogas internacional.

2.1 Violência, polícia e segurança pública no Brasil – históricos, autoritarismos e fechamento institucional

O surgimento da literatura sobre segurança pública no Brasil está vinculada, cronologicamente, ao aprofundamento das formas mesmas de violência na sociedade, a qual se dá concomitante ao processo de redemocratização do país, efetivado em 1988 com a elaboração de uma nova constituição. A reabertura do país à condição democrática permite e estimula a formação de centros de pesquisa que passam a se ocupar dessa temática. A reflexão sobre a violência na sociedade brasileira obviamente pode ser encontrada em obras e autores anteriores a esse momento, mas uma reflexão sistematizada e que, aos poucos, conforma um campo de saber que permite uma comunicação mais geral dos trabalhos produzidos, em virtude das referências teóricas e escolhas metodológicas que se utilizam, somente afirma-se

¹⁸ Essas perspectivas, no espectro político de uma forma geral, parecem se situar ideologicamente à esquerda.

no momento pós-redemocratização. Esse campo encontra-se em desenvolvimento até hoje. Segundo Zaluar (1999), nesse momento, ocorre uma mescla entre o campo intelectual e o campo político no país, em virtude da relação direta da temática da violência e do controle social com os acontecimentos passados e, também, com os que começavam a ser presenciados, demarcando os intelectuais como fortes atores envolvidos com a pesquisa e com posições políticas frente a esses mesmo problemas.

As dimensões políticas desse debate se verificam também pelos esforços, juntamente dos acadêmicos brasileiros de diversos movimentos sociais ligados à luta pelos Direitos Humanos¹⁹, violados sistematicamente nas gestões dos presidentes militares (1964-1985) através, principalmente, das práticas de tortura para a obtenção de informações, entre outros.

A partir da redemocratização do país, em 1985, novas lutas sociais contra as diversas formas de violência foram promovidas por entidades da sociedade civil, tais como OAB – Ordem dos Advogados do Brasil - Pastoral da Terra, CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil -, Igreja Evangélica de Confissão Luterana, partidos políticos (tais como PT – Partido dos Trabalhadores, PDT – Partido Democrático Brasileiro, PSB – Partido Socialista Brasileiro, PC do B – Partido Comunista do Brasil, PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira), comissões de direitos humanos, em assembleias legislativas de diversos estados e na Câmara Federal; movimentos de mulheres; movimentos contra a violência homofóbica; os movimentos negros; diversas ONGs – organizações não-governamentais e grupos de pesquisa em universidades públicas (TAVARES-DOS-SANTOS, 2009, pg. 120).

Segundo Zaluar (1999), os temas desenvolvidos pelo conjunto desses trabalhos, organizando-os a partir do referencial teórico, se relacionam, originalmente, a discussão sobre o que é, efetivamente, o fenômeno da violência, em seus variados significados para os diferentes agentes sociais envolvidos ou não com processos dessa natureza. Esses trabalhos enfocam como resultado, ao final, simplesmente “apontar os males a serem combatidos”, pois produzidos pelos processos de violência (ZALUAR, 199, pg. 8); um segundo grupo de trabalhos pensa as representações sociais do crime e da violência, e a influência da mídia através de suas formas excessivas de exposição e abordagem, podendo gerar um processo de manipulação, sendo que a abordagem é caracterizada por uma reatividade e pautada em grande parte na emoção, de um complexo de “conflitos, tensões e problemas socioeconômicos

¹⁹ Segundo Tavares-dos-Santos (2009), as principais frentes de lutas sociais contra a violência foram: a campanha de Hélio Bicudo contra os Grupos de Extermínio, em São Paulo, a Campanha brasileira pela Anistia, de 1975 a 1979, as próprias lutas pela anistia na Universidade brasileira, o grupo ecumênico que constitui o movimento Brasil: Nunca Mais, o início dos grupos SOS Mulher, desde 1980, as campanhas contra a violência no espaço rural brasileiro, as lutas contra a violência no espaço escolar, as lutas sociais contra a violência policial, exercida pelos agentes do Estado e, por fim, a constituição da Constituição de Direitos Humanos da Câmara Federal e das diversas comissões de direitos humanos nas assembleias legislativas brasileiras.

acirrados” (ZALUAR, 1999, pg. 8), não compreensíveis para o cidadão comum. Esses trabalhos realizam uma crítica da “natureza violenta da sociedade brasileira e a sua falta de concepção da cidadania” no país (ZALUAR, 1999, pg. 8).

Juntamente com esse conjunto mais geral, a presença da violência como elemento de sociabilidade de grupos periféricos, as formas violentas de ação das polícias brasileiras, a seletividade do sistema penal brasileiro – pensados quando da reflexão sobre as políticas públicas de controle da criminalidade e prevenção da violência, em especial na literatura mais atual -, entre outros, constituíram um campo de pesquisas que tempos depois, com seu amadurecimento, iriam articular-se numa crítica aos padrões tradicionais de funcionamento do campo do controle social brasileiro, delimitado na segurança pública. Esse campo de estudos foi marcado por uma pluralidade de perspectivas teóricas e escolhas metodológicas, ligados aos contextos específicos no quais foram desenvolvidos. Alguns estudos mais atuais se voltam para a compreensão das dinâmicas da violência nas diferentes cidades brasileiras, utilizando diferentes referenciais teóricos que auxiliavam para o entendimento dos fatores envolvidos com a produção da violência e as formas de engajamento nessas dinâmicas em cada local (ZALUAR, 1999).

Originalmente, alguns desses trabalhos também se preocupam com as dificuldades do próprio processo de transição à democracia e como, de forma específica, as instituições da segurança pública, em especial as polícias militares, mesmo após a abertura democrática, mantinham os mesmos procedimentos do período ditatorial (ADORNO & CARDIA, 1997; PERALVA, 2000; PINHEIRO, 1991; PINHEIRO 1997). Essa crítica é compartilhada pelos estudos pioneiros do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (USP), que demonstram como mesmo após o processo de democratização, a sociedade brasileira continuou convivendo com os métodos violentos dos agentes do Estado, intensificando a violência social mais difusa já vivenciada no cotidiano. Perpassa a perspectiva desses trabalhos iniciais a dimensão de “saber se existiriam valores não contextualizados, valores universais, o que obrigaria a pensar sobre a violência pelo lado dos limites que tais valores e direitos imporiam à liberdade individual ou coletiva” (ZALUAR, 1999, pg. 8).

Assim, Pinheiro (1991)²⁰ aponta que o processo de transição a democracia no Brasil trouxe consigo o desafio de que o Estado passasse a realizar a administração dos conflitos e dos atos criminosos dentro de padrões de legalidade claramente constituídos, e a

²⁰ O autor citado trata-se de Paulo Sérgio Pinheiro, professor aposentado da USP, e que atualmente fez parte da Comissão Nacional da Verdade (CNV), em virtude de sua carreira ligada aos temas dos Direitos Humanos, que investigou os crimes contra a humanidade ocorridos no Brasil particularmente no período da ditadura militar.

isso está diretamente ligado o fato de realizar o controle e a fiscalização das ações arbitrárias, largamente realizadas e permitidas legalmente no período de exceção, no novo regime a ser estabelecido. Vivenciamos no Brasil desdobramentos práticos nessas instituições, responsáveis por essa administração, que são definidos pela estrutura de poder e dominação que possuímos, e que foi constituída historicamente no processo de formação e desenvolvimento da sociedade nacional, desde a formação do Estado nacional. Em vista disso, as atitudes arbitrárias dos agentes da lei não são resultados unicamente do período da ditadura, mas se inscrevem na estrutura mais geral de poder e dominação da sociedade brasileira, os quais, sem dúvida, foram reforçados nesse período (PINHEIRO, 1991). A continuidade desse padrão de relações de poder nas relações sociais é o que propicia a continuidade da violência mostra-se também presente no período democrático.

Ao enfrentar o problema das relações entre transição e controle da violência ilegal devemos investigar quais os elementos do padrão dessa violência que constituem um verdadeiro legado do regime de exceção, bem como apontar quais os elementos que podem ser explicados como consequência da reprodução da estrutura tradicional de dominação e de poder, levando-se em conta que muitos aspectos desse padrão são apenas reforçados pelos governos autoritários (PINHEIRO, 1991, pg. 47).

Tratando-se, mais especificadamente, das forças policiais, poder-se-ia defender que elas são impregnadas por essas relações desiguais de poder e dominação, em uma sociedade hierarquizada – econômica, social e culturalmente -, como a brasileira. No período da transição, entretanto, as forças democráticas envolvidas trataram as instituições policiais como que dotadas de neutralidade frente ao processo de transição, negligenciando as influências e heranças autoritárias reforçadas pelo período da ditadura militar, que se reproduzem na democracia. Esse processo de reprodução acompanha outras reproduções de práticas e atitudes no próprio sistema de justiça criminal, responsável pelo controle social, efetivando um descompasso dos discursos oficiais com as práticas reais, cotidianas, dos agentes do Estado, que expressam, por sua vez, diferentes concepções de como realizar o controle social (PINHEIRO, 1991). Desse quadro histórico de dominação social de determinados setores da sociedade brasileira, melhor materializado na relação do Estado com esses setores – tais como trabalhadores, pobres, etc. - ao longo do século XX, o autor propõe a ideia de “autoritarismo socialmente implantado” (PINHEIRO, 1991, pg. 55), para pensar a existência e a continuidade da violência como forma de administração dos conflitos entre as classes e grupos sociais no país, e também como condição de possibilidade de manutenção desse quadro histórico, que perpassa diferentes períodos da história e os governos a ele relacionados, mesmo que esses governos não tratem da questão da mesma forma.

Era razoável supor, tendo em conta justamente a evolução histórica do Brasil, que a alteração ao nível do regime político não poderia implicar quase por reflexo a desmontagem dessas resistências, dessas estruturas autoritárias que independem do regime político. [...] Tudo indica que os governos autoritários foram bem sucedidos, por um período tão longo, ao simplesmente exacerbarem, com sustentação social, certos elementos autoritários presentes na cultura política no Brasil. [...] Esse autoritarismo socialmente implantado tem suas raízes mais profundas do que as práticas determinadas pelos regimes de exceção. [...] O autoritarismo socialmente implantado é a interiorização dos métodos impostos à força (ou doucement) pelos grupos no poder que corroboram para restringir a representação e limitar as condições da participação política [...] (PINHEIRO, 1991, pg. 55 e 56).

A transição política brasileira à democracia não significou, assim, a reorientação democrática, em especial no nível cultural, no campo da segurança pública. As instituições foram oficialmente redesenhadas, mas quando se trata do acompanhamento e avaliação das práticas dos agentes de segurança, em especial policiais, se percebe uma dificuldade em adaptar-se ao contexto democrático. A consolidação efetiva da democracia depende da desestruturação desse *autoritarismo socialmente implantado* (PINHEIRO, 1991), demonstrando suas condições de existência, suas formas e meios de reprodução, e os agentes aos qual se liga e materializam sua reprodução, nos quais a violência é inserida nas relações sociais e de sociabilidade entre os diferentes grupos sociais, principalmente entre os excluídos socialmente. A violência, assim, se constitui como um mediador das relações sociais e um meio de obtenção e manutenção de posições de status e posições desiguais no corpo social.

Pinheiro (1997), ao analisar o cenário dos anos finais da década de 1980 e mais da metade da de 1990²¹, volta a essa perspectiva ao defender que nos países da América Latina, incluindo o Brasil, o que se desenha pós-redemocratização é um hiato entre a lei (dimensão formal) e a sua aplicação na realidade social (dimensão da prática cotidiana), que se dá de forma seletiva, em um processo ambíguo de reconhecimento de direitos sociais relacionado à continuidade da violência estatal. Isso acontece, em parte, porque a transição de um governo autoritário para a democracia não produz uma relação direta de que as instituições que viveram sob um regime de exceção necessariamente passarão a funcionar democraticamente, trata-se, muito mais de um processo de institucionalização de práticas democráticas por parte dos agentes do Estado (PINHEIRO, 1997). Em trabalho mais recente, Pinheiro (2000), juntamente com outros autores, tem pensado o cenário da América Latina, após a efetivação dos processos de transição política, como um quadro onde vivenciamos um Não-Estado de Direito, situação que produz uma série de injustiças para grupos específicos da sociedade, em virtude do funcionamento tradicional – discriminatório e seletivo – do sistema de justiça

²¹ Esse é, justamente, o período de aprofundamento da violência na sociedade brasileira, em virtude de diversas novas dinâmicas sociais que por aqui se inserem.

criminal. Essa se mostra um resultado do agravamento das condições analisadas por ele em momentos anteriores.

Adorno (2003), por sua vez, amplia a análise da violência realizada por Pinheiro, também a relacionando as condições históricas de formação da sociedade brasileira e a constituição, no período contemporâneo, de uma sociedade capitalista de massas, plural e diversificada, a qual convive com altos índices de violência, entre outros problemas sociais.

Remetendo ao período do Império, o autor diz que nossas bases de formação social e políticas tinham por substrato a grande propriedade rural, baseado na monocultura exportadora de produtos agrícolas primários, na exploração de mão de obra escrava, na organização estamental da sociedade – a estabelecer, assim, rígidas posições sociais e hierarquias fixas entre os diferentes setores, do escravo negro, passando pelas populações indígenas, até os senhores de terra (ADORNO, 2003). Essas características de nossa sociedade conformam os padrões de associação e solidariedade que sustentam, de forma conflituosa, a sociedade brasileira, sendo que essas características mais gerais tem a capacidade de reproduzirem-se no tempo e no espaço (ADORNO, 2003). Politicamente, no período do Império, a organização política patrimonialista²², conformando uma “estrutura de dominação” (ADORNO, 2003, pg. 85) assentada nas relações de troca econômicas e de influência entre as elites, demarcando regimes oligárquicos, com ampla dificuldade de organização social dos interesses políticos difusos, em especial dos grupos excluídos e dominados no interior das relações de poder. A proclamação da república, em 1889, modifica algumas condições sociais e políticas brasileiras, mas que pela sua qualidade de reprodução no tempo e no espaço, acaba não alterando, de fundo, essa estrutura (ADORNO, 2003). Porém, algumas mudanças sociais merecem destaque, tais como: 1) a mudança da referência da região econômica do país do nordeste para o sudeste; 2) a extinção, pela Lei Áurea, do escravismo e sua substituição pela mão de obra assalariada, em especial nas lavouras de café de São Paulo e, por fim; 3) a alternância da forma de organização social e política do Império para a República Federativa (ADORNO, 2003). A crise que se acumula na década de 1920²³ desemboca na revolução de 1930, liderada por Getúlio Vargas, aprofundando-se o processo de transformação da sociedade brasileira de um corpo social estamental para a moderna sociedade de classes, e seus conflitos derivados. Trata-se, em si, do aprofundamento do

²² A reflexão sobre o patrimonialismo na vida social e política brasileira foi pioneiramente teorizada pelo cientista político gaúcho Raymundo Faoro.

²³ Podem ser citados como eventos que conformam a crise da década de 1920 no Brasil, pelas suas qualidades de questionamento dos padrões sociais da sociedade brasileira, a Semana de Arte Moderna de 1922, o Tenentismo, simbolizado pelo movimento dos 18 do Forte, a realização da marcha da Coluna Prestes pelo interior brasileiro, entre outros processos.

sistema capitalista de produção no país (ADORNO, 2003), conformando novas relações de trabalho.

Experimentado, ao longo do século XX, um histórico de instabilidade institucional, finalmente parece – após o final da ditadura civil-militar – estabelecer-se no Brasil o sistema democrático, com o respeito dos grupos políticos em disputa aos resultados eleitorais, sem o recurso a golpes de Estado ou à violência como forma de resolução de conflitos políticos que contradigam os processos eleitorais compreendidos como a expressão legítima da vontade geral da sociedade. Segundo Adorno (2003):

Aqui e acolá, governos democráticos buscaram enfim exercer o princípio republicano da responsabilidade pública e política. Ao mesmo tempo, a sociedade brasileira tornou-se mais densa e mais complexa nas suas relações de classe, nas suas relações intersubjetivas, nas lutas sociais pelo reconhecimento de identidades e de direitos; mais reivindicativa, mais participativa, cada vez mais inconformada com a persistência de seus problemas, entre as quais a violência urbana cotidiana (ADORNO, 2003, pg. 87).

Ao passo dessas dinâmicas transformações sociais e políticas, a sociedade brasileira apresenta alguns padrões de desenvolvimento identificáveis, ao longo dos últimos quarenta anos do século XX²⁴, em especial aos que se referem à acumulação da riqueza e a produção de desigualdades sociais. Para Adorno (2003), a intensificação das formas de violência e de conflitos sociais estão intimamente ligados à reprodução dessas condições estruturais, juntamente com a referida complexificação e diversificação dos grupos sociais no país. Agravando esse quadro, encontra-se a incapacidade das agências públicas de controle social em promoverem a lei e a ordem, na medida em que atuam seletivamente e também responde por uma estrutura que conforma um padrão de atuação, frente aos problemas sociais aos quais são chamados a administrar (ADORNO, 2003).

Adorno (2003) identifica, assim, quatro tendências de desenvolvimento dos conflitos e das violências relacionadas a elas. O primeiro liga-se ao aumento da delinquência urbana, que produzem pequenos crimes contra o patrimônio individual, tais como homicídios, assaltos e sequestros; em segundo lugar, a inserção no Brasil da criminalidade organizada, que se ocupa, em especial, do tráfico internacional de drogas e entorpecentes; por terceiro, assim

²⁴ A vitória eleitoral do candidato Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2002, que assume em janeiro de 2003, coloca em movimento uma série de políticas públicas e iniciativas governamentais que, aos poucos, pretendem interferir nos padrões de produção e reprodução da desigualdade social no país. Políticas como Bolsa Família e Fome Zero são centrais nesse processo, embora não sejam as únicas, apenas são as de caráter redistributivo direto. As vitórias eleitorais do PT, com a reeleição de Lula e a eleição e, agora, reeleição de Dilma Rousseff, permitiram avaliar o impacto dessas políticas no curto e médio prazo, e o fato mais notável refere-se à saída do Brasil do Mapa da Fome, elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU). Mesmo assim, o país ainda possui grande parte de cidadãos que se encontram em linhas graves de pobreza.

como Pinheiro (1997), a ocorrência de violações aos Direitos Humanos, que dificultam a efetivação da própria democracia e, por fim, em quarto lugar, “a explosão de conflitos nas relações intersubjetivas, mais propriamente conflitos de vizinhança que tendem a convergir para desfechos fatais” (ADORNO, 2003, pg. 88), colocando assim novos desafios para as instituições do campo da justiça criminal e da segurança pública, pois se trata de identificar novas motivações para a ocorrência de crimes. Por fim, perpassa no trabalho de Adorno a relação entre as formas – e direções - de desenvolvimento e complexificação da sociedade nacional e suas relações com o surgimento e intensificação de processos de violência que atingem os diferentes cidadãos e cidadãs brasileiras.

Na questão da escala espacial, alguns trabalhos analisam a violência desde a perspectiva mundializada (TAVARES-DOS-SANTOS, 1999; TAVARES-DOS-SANTOS; 2009; WIEVIROKA, 1997) até as suas configurações e dinâmicas no espaço local (BARREIRA, 2008; ZALUAR, 1994; ZALUAR, 2004). Os trabalhos de Barreira, Misse e Zaluar, em especial, exemplificam como as dinâmicas da violência acompanham as características culturais, construídas nas relações sociais, dos diferentes grupos sociais dos espaços do Nordeste e do Sudeste brasileiro. Mesmo com diferentes perspectivas espaciais, esses trabalhos complementam-se, no sentido de que os segundo tipo de estudo focaliza, nos diferentes agentes e grupos sociais dos espaços locais do país, os problemas levantados pelos primeiros, e no limite, permitem pensar as relações entre as manifestações da violência nessas duas dimensões espaciais.

De outro modo, Tavares-dos-Santos (1999b) defende uma análise da violência a partir do quadro social contemporâneo, marcado por um momento de transição societal, que acarreta uma mudança também nas formas e conceitos como pensamos esses novos problemas sociais. Surgem conjuntamente a essas transformações diversas formas de tentar conceitua-las, surgindo na Sociologia contemporânea denominações como capitalismo avançado, capitalismo tardio, sociedade programada, entre outras, que expressam os conflitos internos á própria disciplina sociológica (TAVARES-DOS-SANTOS, 1999b). Para o autor, os anos de 1990 são marcados pela formação de uma sociedade global, que intensifica fluxos de conhecimento, comunicação e culturas, mas que também traz consigo um conjunto de novas tensões, conflitos, exclusões e diferenciações, com efeitos locais nos processos sociais diversos. Nesse conjunto maior de transformações, “as relações de sociabilidade passam por uma nova mutação, mediante processos simultâneos de integração comunitária e fragmentação social” (TAVARES-DOS-SANTOS, 1999b, pg. 20). Decorre desse contexto social de complexificação e aumento das formas de crime e violência como um processo

mundial, uma dificuldade de acompanhamento dos métodos policiais – em especial no Brasil -, gerado pela própria falta de debate social sobre a questão e o ofício policial, no combate a essas novas configurações criminosas. Nesse sentido, assistimos a uma crise das polícias no Brasil, no qual as greves das polícias brasileiras ocorridas nos anos de 1997, 1999 e 2001 em diferentes estados são expressões desse quadro. Atualmente, diversas outras greves de policiais surgiram no cenário brasileiro. Configura-se uma crise dupla, interna e externa nas polícias brasileiras. Interna no sentido da falta de uma identificação profissional, e externa devido à ineficácia da polícia frente a esses novos fenômenos, muitas vezes sendo responsabilizada pelos próprios governos, reduzindo, dessa maneira, a legitimidade da polícia frente à sociedade (TAVARES-DOS-SANTOS, 2009) Trata-se, para melhorar a qualidade do trabalho de controle social brasileiro, de um processo de treinamento, que permita a abertura de horizontes desses agentes para a questão da luta política na sociedade, a qual é permanentemente presente na vida cotidiana.

Nesse contexto, para exemplificar a relevância dos processos mundiais nos processos nacionais e locais específicos, podemos tomar o debate sobre o ofício policial, o qual se mostra de extrema relevância.

Tavares-dos-Santos (1997) defende que a reflexão sobre a função social do ofício de polícia na sociedade moderna implica a compreensão do papel da violência, legítima e ilegítima, – principalmente nos países em processos de transição e consolidação democrática – no desenvolvimento da institucionalização da polícia, a partir da produção também de um consenso social sobre a necessidade dessa instituição na realização da administração das relações e conflitos sociais. Seguindo Michel Foucault, Tavares-dos-Santos (1997), escreve que a polícia é uma instituição que surge basicamente junto com o processo de formação do Estado moderno, que a partir de tecnologias de poder específicas delimitam diversos campos de intervenção social, no conjunto geral da população. Esse processo de formação de uma racionalidade estatal que se preocupa com a administração da população Foucault conceitua como governamentalidade. Duas dimensões principais articulam a governamentalidade, a saber, a Razão de Estado e a Polícia. A primeira estabelece como princípio a própria sobrevivência do Estado, como um fim em si mesmo, e o desenvolvimento das diversas forças e saberes-poderes do Estado, a fim de governar a população. Trata-se de um processo de inserção da vida humana no interior de uma racionalidade política, que passará a se preocupar com ela. Por sua vez, a Polícia, no contexto do século XVIII, é o conjunto específico de tecnologias de poder no qual o Estado utiliza para o governo da própria população. Essas dimensões estão articuladas na realização do governo sobre uma determinada

população, dentro sempre de um determinado território (TAVARES-DOS-SANTOS, 1997), conferindo legitimidade para o Estado frente aos indivíduos.

Analisando a obra de Max Weber, Adorno & Dias (2014), escrevem que o campo do Estado moderno responsável pelo controle social do crime e das violências entre os indivíduos ou grupos delimita-se no aparato institucional da Justiça Criminal, responsabilidade do Estado, delimitando-se a Segurança Pública dentro desse sistema como um subsistema²⁵ responsável, legalmente, pela manutenção da ordem pública e da paz social, não apenas pela ação de polícia, embora essa seja uma dimensão fundamental desse processo. É em Weber que encontramos formulados sociologicamente o conceito de monopólio legítimo da violência física, outra dimensão do trabalho policial na modernidade.

Porém, defende Tavares-dos-Santos (1997), o monopólio legal da força pelo Estado não se mostra suficiente para construção social da legitimidade do trabalho policial, pois sem essa legitimidade se constitui a possibilidade de produção, no seio da sociedade, de diversos questionamentos da autoridade legalmente estabelecida e, assim, artificialmente mantida. Para isso, é essencial a produção de um consenso social sobre o trabalho realizado pela polícia, demarcando conjuntamente ao processo de formação institucional da polícia um processo de “imposição simbólica” (TAVARES-DOS-SANTOS, 1997, pg. 161) que legitime essa instituição perante o corpo estatal.

Pretendemos caracterizar, inicialmente, a constituição da organização policial enquanto formadora de um ofício de específico, marcado pela duplicidade do exercício do monopólio da violência física ilegítima e de um agente de produção de consenso. [...] Mantém-se, pois, uma ambivalência no trabalho policial entre o exercício da coerção física legítima e o desempenho de uma função social marcada pelo consenso, isto é, o exercício de funções de bem-estar social ou de relacionamento com as coletividades ou comunidades locais: uma e outra atividade tendem a se reforçarem duplamente, configurando um movimento de construção da governabilidade que ajuda a construir o poder do Estado sobre o conjunto e sobre cada um dos membros da coletividade e, simultaneamente, constrói a legitimidade da organização policial enquanto tecnologia de poder que realiza a governabilidade do Estado-Nação (TAVARES-DOS-SANTOS, 1997, pg. 160 e 161).

No âmbito das sociedades periféricas do sistema mundial, em especial na América Latina, vivenciam uma situação social específica que interfere diretamente no desenvolvimento e na conformação da instituição e do trabalho policial (TAVARES-DOS-SANTOS, 1997). Nessas sociedades, a violência está constantemente presente no espaço social, conformando as próprias relações sociais. A polícia desenvolve suas ações, assim, em um contexto de instabilidade, que acaba por conformar muitas vezes as representações de

²⁵ A palavra sistema utilizada nesse trabalho não implica a perspectiva luhmaniana, o que não nos obriga a realizar um debate sobre esse conceito na teoria sociológica, o qual possui um rico e complexo debate.

mundo dos grupos sociais envolvidos em conflitos. A própria instituição policial brasileira constrói, de diversas maneiras e com certas complexidades, uma narrativa sobre o seu trabalho, delegando papéis estabelecidos aos diferentes agente sociais; conformando e reproduzindo hierarquias presentes na sociedade, e legitimando suas ações muitas vezes as quais se realizam na tênue fronteira da legalidade e da ilegalidade. Assim, segundo Tavares-do-Santos (1997), nas sociedades periféricas trabalhamos com a possibilidade da “virtualidade da violência física ilegítima enquanto prática social que implica a possibilidade de excesso de poder” (pg. 162) como parte inerente do trabalho policial, e atualmente poderíamos expandir essa lógica para outros agentes do sistema de justiça criminal. As polícias, em especial, lidam com ações nas quais estão envolvidos, nos momentos decisórios, uma série de microcomplexidades e cálculos a serem realizados que levam em conta não apenas a dimensão da regra formal que baliza a formação e o treinamento de seus agentes, mas também sentimentos, emoções e juízos éticos dos agentes, intensificado pelo trabalho que lida com a vida e a morte.

O trabalho policial, na sociedade brasileira, constitui-se por um limite que o diferencia: o direito a vida. A vida situa-se como limite seja pelo risco de vida a que se sentem submetidos os policiais, civis e militares, nos campos e cidades brasileiros, devido ao aumento dos conflitos sociais-agrários e à criminalidade urbana violenta, seja a ameaça á vida enquanto efeito de muitas ações violentas de membros das polícias no contexto social brasileiro. Nessa perspectiva, o trabalho policial se realiza sempre na margem da vida, ou no limite da norma social, exercendo um poder de modo próximo ao excesso (TAVARES-DOS-SANTOS, 1997, pg. 162).

Para Calazans (2009), essa possibilidade de uso ilegítimo da violência intensifica uma situação de insegurança social difusa, a qual nem sempre condiz com a realidade, mas que em especial a vivência da violência urbana produz, abrindo espaço para a produção de legitimidade de uma ação mais enérgica das forças policiais, instrumentos privilegiados da segurança pública, no combate as diferentes práticas ilícitas existentes, em especial o tráfico de drogas, justificando muitas vezes o discurso maniqueísta da guerra contra o crime, das polícias contra os bandidos, como parte das diferentes discursividades que as polícias constroem para dar sentido ao seu trabalho, que implica risco de perda da própria vida.

Visualizamos, também, um conjunto de trabalhos que investiga a instituição policial no Brasil a inserindo no modus operandi de funcionamento do sistema de Justiça Criminal do país, onde a polícia tem um papel complementar e essencial. Nesses trabalhos encontramos a perspectiva de que para além da formalização da lei, a justiça criminal e o campo da segurança pública tem seu funcionamento orientado também por visões de mundo, ideologias e representações sociais dos atores e grupos que os constituem, representações

essas que influenciam diretamente – pois as materializam -, as ações efetivamente desenvolvidas (KANT-DE-LIMA, 1995; PORTO, 2013), e que, muitas vezes, expressam disputas de poder em determinados campos do social (FACHINETTO, 2008; FACHINETTO, 2012).

Nesse sentido, o texto “A Polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos”, Kant de Lima (1995) é paradigmático dessa corrente. Nesse trabalho, o autor investiga as dinâmicas por ele vivenciadas pela Polícia Civil do estado do Rio de Janeiro, e chega a conclusão de que essas práticas obedecem a categorizações e hierarquias sociais elas mesmas inscritas no funcionamento da sociedade brasileira, ao mesmo tempo que conserva um autonomia do sistema de justiça criminal ao produzir específicas formas de ação, nas quais se ultrapassa os limites da legalidade instituída – tais como as práticas de julgamento arbitrário e a de punição, nas duas diversas formas. Porém, essa relativa autonomia, defende o autor, conforma-se como um complemento do funcionamento do sistema. Nesse sentido, Kant de Lima (1995) argumenta que, no Brasil, vivemos teoricamente sob um igualitarismo jurídico, amparado constitucionalmente, mas que, em realidade, esse igualitarismo é perpassado por diferenças nos tratamentos legais dos envolvidos em conflitos a partir da posição social desses envolvidos, operando nesse processo uma multiplicidade de “malhas” (KANT-DE-LIMA, 1995, pg. 2), que são espaços de possibilidade de negociação dos cidadãos envolvidos com a justiça com as autoridades do campo, a partir do status social que possuem. Nesse jogo, o que está envolvido são as diferentes concepções de cidadania (KANT-DE-LIMA, 1995) utilizadas na interpretação sobre os diferentes indivíduos que, por razões distintas, estão sob a administração das instituições da justiça criminal. Nessas interpretações (e representações) estão presentes preconceitos, hierarquizações, escalas de valorização – culturais, de classe, de gênero, entre outros -, que materializam diferentes tratamentos para os diferentes “cidadãos” brasileiros.

Segundo Kant de Lima (1995), o desenvolvimento dos processos criminais, realizada por um conjunto de agentes hierarquizados do sistema, expressa uma concepção elitista do funcionamento da justiça brasileira, contradizendo os princípios teoricamente igualitários de nossa Constituição Federal. É, justamente, na tentativa de resolução desse paradoxo que se articula o papel da polícia no sistema de justiça criminal, através dos “poderes discricionários” (KANT-DE-LIMA, 1995, pg. 6) os quais são conferidos, pelo sistema, a ela.

O exercício do poder de polícia – poder discricionário, mas não arbitrário – torna-se crítico ao pôr em prática os valores reais do sistema judicial brasileiro. A polícia atua como um elo intermediário entre o sistema judicial elitista e hierarquizado e o

sistema político igualitário. A maneira peculiar de a polícia exercer suas funções revela seu papel no sistema Judiciário (KANT-DE-LIMA, 1995, pg. 7).

Ao ter suas competências divididas entre o trabalho de vigilância e o de investigação, no cotidiano de sua ação, a instituição policial acaba por mesclar essas dimensões, sobrepondo o trabalho de vigilância ao de investigação, afinal essa parte do processo é desenvolvida também pelas outras instâncias da justiça. Essa sobreposição dá margem a um “processo preliminar de seleção para a aplicação desigual da lei” (KANT-DE-LIMA, 1995, pg. 8), onde se expressam os preconceitos e as hierarquizações valorativas os quais operam no interior do próprio sistema de justiça, resultado das desiguais relações sociais brasileiras.

Ao aplicar desigualmente a lei, a polícia evita, por um lado, que os “criminosos em potencial”, os marginais, beneficiem-se dos dispositivos constitucionais igualitários. Por outro lado, em certos casos, especialmente quando as pessoas envolvidas pertencem às classes média ou alta, a polícia, ao aplicar a lei e atuar de maneira compatível com os dispositivos constitucionais igualitários, restabelece a fé dos não-marginais nos princípios democráticos igualitários do sistema político brasileiro (KANT-DE-LIMA, 1995, pg. 8).

Nessa perspectiva aberta pelo trabalho de Kant de Lima, a qual se relaciona a investigação das práticas reais dos agentes da justiça criminal e da SP, influenciada por sua lógica social de funcionamento, se mostra fundamental, também, interrogar-nos sobre as representações sociais, as quais conformam ideologias diversas e posicionamentos políticos divergentes dos agentes do campo, e que contém, em si, os preconceitos e as hierarquias que orientam esses agentes em suas tarefas profissionais. Ao mesmo tempo em que se, por um lado, falar em SP implica falar em suas instituições constituintes, por outro, a análise das ações dos agentes de SP - para além das polícias - implica na possibilidade de interferências das representações sociais produzidas e reproduzidas nesse contexto. Situa-se nessa dimensão das representações sociais a nitidez, muitas vezes, das contradições entre os discursos legitimadores das ações produzidos e as possibilidades de ilegalidades e arbitrariedades cometidas nas ações, justificadas por uma série de motivos, servindo em alguns casos para o reforço do espírito de grupo de determinada instituição do sistema de SP. A análise das orientações e representações que os agentes possuem das ações e dos procedimentos desenvolvidos no trabalho de controle social revela sua complexidade e seus paradoxos, para além dos discursos oficiais, tão veiculados em virtude da dimensão de transparência e divulgação de resultados a que os agentes estão submetidos nas instituições públicas do Estado. Ir além dos discursos oficiais se mostra fundamental nos processos de investigação e pesquisa com os profissionais e grupos de profissionais dessas instituições. Nesse sentido,

Porto (2013) argumenta que, por si só, esse hiato entre os discursos e as ações, produzido a partir das representações sociais dos agentes do campo, se constitui em um rico campo de pesquisa:

Esse desafio seria o de inserir a temática das representações sociais no contexto sociológico das reflexões teóricas e da produção de conhecimento sobre segurança pública: a distância entre as expectativas da sociedade, em seus distintos segmentos, e as políticas públicas pode estar na origem da desconfiança e do medo que distanciam polícia e sociedade. Privilegiar a análise das representações significa reconhecer sua importância como estratégia de conhecimento do social, admitindo que produzem um tipo de conhecimento que interroga a realidade através do que se pensa sobre ela. Em se tratando da segurança pública, tais representações são de tal modo importante que se poderia afirmar, com risco do exagero, que, para a análise, interessa menos o fato, e mais sua versão, ou representação, que orienta o agir dos atores sociais. Buscando o equilíbrio, seria, talvez, mais sensato dizer que interessa tanto o acontecimento, quanto sua representação, constitutiva do fenômeno que descreve (PORTO, 2013, pg. 286).

Cabe salientar que a literatura aqui apresentada não esgota o campo de estudos sobre a violência e a SP no Brasil, de riqueza e complexidade que demandam um maior espaço de apresentação e articulação. Justifica-se a literatura apresentada por nela, avalia o pesquisador, estarem presentes dimensões que nos permitem formular a ideia de que o campo da SP brasileira possui como *modus operandi*, de conformação histórica, uma tendência ao *fechamento social e institucional*, reforçada pelos discursos produzidos e veiculados, pelas hierarquias estabelecidas, e pelos preconceitos visualizados, quando da apresentação da literatura e da pesquisa de campo realizada, os quais não permitiram, retomando o objeto desse estudo, a inserção da participação social na discussão e elaboração de seus fundamentos ao longo da história do desenvolvimento dessas instituições no país.

Desde a reprodução de relações sociais hierarquizadas²⁶, expressivas das históricas relações de poder que se conformam no país, passando pela materialização contemporânea de dinâmicas de violência que reforçam as representações sociais, as quais amparam os espíritos de grupo das instituições policiais tendentes à construção de discursos que dão sentido a sua atividade, às características gerais da lógica de funcionamento da justiça criminal e do trabalho policial nesse contexto, entre outros pontos presentes na literatura, reforçam a presença de uma posição de fechamento do campo da SP, nublando as

²⁶ A hierarquização da sociedade brasileira pode ser considerada um tema clássico das Ciências Sociais no país. Não apenas na Sociologia, a Antropologia constituiu um campo rico de estudos sobre essa temática. Desde os estudos de Gilberto Freyre, que já em seu título, divide-nos entre os descendentes da Casa-grande ou da Senzala, com os desenvolvimentos futuros, na sociedade, dessas posições sociais originárias, até os trabalhos – bastante criticados – de Roberto DaMatta sobre a casa e a rua, como distinções sociais de espaços nos quais corresponderiam diferentes formas de ação do agente, influenciado também pela sua condição social, a temática da hierarquização de nossa sociedade, constantemente, se reinventa e demonstra-se fonte inesgotável de debates entre os pesquisadores das Ciências Sociais de diferentes gerações.

possibilidades de tematização social por parte dos diferentes cidadãos das instituições e, ainda mais, das políticas públicas dessa área no Brasil. O capítulo final, de análise dos dados da pesquisa de campo realizada no COMJUS de Porto Alegre, juntamente com algumas características apresentadas no capítulo um, demonstrará como encontramos dificuldade no sentido de efetivar essa tematização através da participação social. Obviamente, esse quadro social também se mostra responsável pelo atraso da inserção da participação social na SP no Brasil, comparativamente a outras áreas do Estado, tais como Saúde – a área em que ocorreram o maior número de conferências nacionais, e que apresenta o sistema mais estruturado e articulado de decisões nas instâncias participativas com o funcionamento do sistema, em especial na utilização dos recursos financeiros.

Porém, e por fim, apresentamos, contradizendo, em parte, o processo apresentado, mostramos uma literatura mais recente, que, aos poucos, propõe alterações nesse quadro institucional, em virtude de novas dinâmicas e atores sociais que passam a atuar e disputar suas orientações e diretrizes. Passemos, então, para uma apresentação breve desses novos processos.

2.2 Reformulações atuais da segurança pública – perspectiva propositora e tensões na democratização do campo

A percepção do quadro pós-Constituição de 1988, de violência social e policial, leva a vermos as primeiras ações governamentais no Brasil, também influenciadas por reuniões e recomendações internacionais, com relação à área de SP, em parte na tentativa de superar esses principais problemas sociais, já na década de 1990, trazendo a segurança para dentro da agenda política institucional. A reformulação dessa atividade começa, no Brasil, concomitantemente a inserção da segurança como plataforma política de campanhas eleitorais à presidência da república (nível federal). Eleito o presidente Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), em 1994, no ano seguinte é elaborado o I Plano Nacional dos Direitos Humanos (PNDH) em 1995, criada a Secretaria Nacional de Direitos Humanos em 1997, e nesse mesmo ano a Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Posteriormente, na década seguinte, os principais países da América Latina passam a ser governados por forças políticas de esquerda, embora muito diversificadas entre si, pois correspondentes de diferentes formações históricas militantes, resultado dos contextos de luta social e política específicas em seus países. O contexto político da última década

(2000-2014, arbitrariamente), pelo menos, redesenha as dinâmicas sociais das sociedades latino-americanas, em diversos países do continente, abrindo ainda mais espaço para o questionamento das formas de ação tradicionais e formas de repressão dos agentes do próprio Estado, em especial sempre as polícias militares. Essas críticas vão desde uma saturação das comunidades das periferias brasileiras com a forma com a qual são administradas pelas forças policiais, passando por movimentos que parecem aproveitar a janela de oportunidades das Manifestações de Junho de 2013, o qual parece ter produzido uma legitimidade para a crítica da desmilitarização das polícias, até movimentos sociais que se articulam exclusivamente nesta pauta, mas sem apresentar uma perspectiva propositora, apenas de crítica. Atualmente, em uma busca rápida pela rede social Facebook, facilmente encontram-se perfis de movimentos sociais nitidamente contrários às formas de ação policial tradicionais, constituindo uma forte crítica às polícias brasileiras. São exemplos desses movimentos: Mídia Ninja, Mães de Maio, Coletivo Mariachi, Movimento pela Desmilitarização da Polícia Brasileira - MDPB, Desmilitarização da polícia e da política, entre outros²⁷.

[...] nos últimos anos na América do Sul se desenvolveram processos de mudança política extraordinariamente significativos, ligados ao ascenso de alianças e programas políticos com caráter “pós-neoliberal” e “pós-conservador”, que ganharam eleições gerais e construíram governos nacionais que buscam colocar em marcha estratégias e iniciativas governamentais que recorrem, para sua formulação e legitimação, a vocabulários provenientes de uma rica e complexa tradição política de esquerda, com importantes variações entre si vinculadas aos contextos nacionais. Em todo caso, estas experiências de mutação política buscam superar os efeitos econômicos, sociais e culturais de difusão do neoliberalismo e do neoconservadorismo, que atravessou a América do Sul, com diversos níveis de intensidade, desde a década de 70, mobilizados nos marcos de regimes políticos autoritários e por parte de certas alianças políticas nos marcos de regimes políticos democráticos combinados com uma cidadania de “baixa intensidade” (AZEVEDO, 2014, pg. 5).

Nesse contexto social e político, vivenciamos um momento em que novos atores sociais vão se integrando à esfera pública de discussão sobre o controle social e a segurança pública no Brasil, juntamente com novos agentes²⁸ de instituições que passam a fazer parte desse sistema, os quais contribuem para o desenvolvimento de novas formas de orientação para as instituições constituintes desse campo do Estado, sendo de grande importância o seu estudo por se tratar de um processo social novo e emergente no cenário brasileiro e latino-americano, no início do século XXI. Destaca-se, aqui, o papel dos movimentos sociais, da

²⁷Embora com diferenças significativas entre esses movimentos no que concerne a forma de atuação e a prioridade que dão a outras demandas, a crítica da falência do modelo policial brasileiro se encontra em todos.

²⁸Exemplos de novas instituições que passam a compor o sistema de segurança pública no Brasil são as Guardas Municipais, as Guardas Comunitárias e a criação da Força Nacional de Segurança Pública.

histórica militância dos grupos favoráveis aos Direitos Humanos, do movimento LGBT (Gays, Lésbicas e Transexuais), de movimentos organizados de moradores de rua das principais capitais brasileiras, na busca de efetivação de seus direitos, etc. Um exemplo rápido desse processo é que, durante o tempo de realização dessa pesquisa, as Guardas Municipais brasileiras conseguiram que fosse aprovado o Projeto de Lei 39/2014, que estabelece legalmente o Estatuto Geral das Guardas Municipais, dando poder de polícia para essas guardas no país²⁹, agregando um novo ator institucional no sistema de segurança pública brasileiro. Dependendo do estado da federação, as guardas municipais também recebem o nome de guardas civis. A aprovação desse projeto de lei pegou de surpresa os especialistas na temática da SP brasileiros, visto que esse tema era um tema que, mesmo parte da agenda de reformas, não possuía urgência se pensado no contexto geral da crise do sistema de Justiça Criminal, que necessita de mudanças mais urgentes em outras instituições que não as GMs. Para os mais críticos, o PL foi aprovado em virtude de reforçar os contingentes policiais, demanda de setores conservadores frente aos protestos de Junho/Julho de 2013.

Para acompanhar esse complexo processo social, a reorientação institucional do campo aprofunda-se nos dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010), do PT, com a elaboração, em 2007, do Sistema Único em Segurança Pública (SUSP)³⁰ e do Fundo Nacional de Segurança Pública, culminando, nesse mesmo ano, com a elaboração e aplicação do Programa Nacional de Segurança com Cidadania, o PRONASCI, a política pública de Segurança Pública mais abrangente do Brasil até então, atualmente abandonada pelo governo de Dilma Rousseff. No governo Lula houve a criação da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública, a RENAESP, a qual tem o intuito de qualificar os agentes em segurança pública em todo o território nacional, com a elaboração e realização de cursos específicos à distância. Acontece nesse processo uma forte aproximação das universidades com as corporações policiais em alguns estados do país, como Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Ceará, entre outros. A RENAESP se institucionalizou no Brasil com a Portaria nº 1.148, de 12 de junho de 2012.

A chegada ao poder Executivo do PT privilegia um processo de criação e diversificação de novas instâncias participativas com interfaces socio-intitucionais, dando expressão às lutas e demandas históricas de diversos setores da sociedade brasileira, que até então não haviam encontrado efetivamente espaço para o diálogo com o Estado, influenciado,

²⁹ Para acessar o texto completo do PL 39/2014, utilize o link: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/153346.pdf>

³⁰ Segundo Freire (2009), diferentemente do SUS, o SUSP não busca a unificação do sistema, apenas a integração, com vistas a otimização dos resultados.

de diversas formas e em diferentes graus, as políticas públicas desse período. Como exemplos desse processo, temos a realização das 1ª, 2ª e 3ª Conferências Nacionais de Cultura, ocorridas em 2005, 2010 e 2013, e as 1ª e 2ª Conferências Nacionais da Juventude³¹, realizadas em 2008 e 2011.

Também foi realizada, no segundo mandato do presidente Lula, a I Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), como resultado da decisão política do governo federal de priorizar o tema e ser um protagonista na área³². O processo de desenvolvimento e realização da conferência, naturalmente, não se fez sem apresentar as conflitualidades presentes nesse campo. Expressando a tradicional composição da SP no país, a iniciativa foi encarada, inicialmente, pelos agentes da segurança pública com desconfiança, ao passo que para os grupos organizados da sociedade civil havia uma grande expectativa pela realização da conferência, pois, pela primeira vez, poderiam expressar seu acúmulo de críticas e proposições para as instituições da área. Além dos trabalhadores da segurança pública e dos representantes da sociedade civil, também participaram os gestores municipais e estaduais da área e a proporção de representatividade de cada segmento foi de, respectivamente, 30%, 40% e 30%. O lema elaborado para a conferência foi “Segurança com Cidadania: participe dessa mudança!”. A conferência também possibilitou a participação, sem direito a voto, de observadores acadêmicos.

O processo de desenvolvimento da conferência foi liderado e patrocinado plenamente pelo governo federal, mas apresentou dinamismo em virtude das etapas locais e regionais de caráter intermediário e preparatórias, ficando a etapa final, a qual ocorreu em Brasília entre os dias 27 e 29 de agosto de 2009, como a etapa final e decisória das resoluções construídas nas etapas intermediárias. Zacher (2009) critica a forma como se realizou o processo da conferência, a qual, segundo a autora, expressou a própria fragilidade do pacto federativo brasileiro, que tem no governo federal o polo de maior poder e capacidade de articulação, o que gerou a redução do poder de decisão das etapas mais dinâmicas de construção das demandas para a etapa final, ou seja, as etapas locais. Mas que, mesmo assim, foi verificada no trabalho de campo realizado pela autora que a participação na etapa municipal de Porto Alegre apresentou-se diversificada, envolvendo, além dos agentes da SP, movimentos de moradores de rua e diversos grupos religiosos, até movimentos sociais de gênero (ZACHER, 2009). Segundo ela, hoje, porém, parece haver uma aproximação ainda

³¹ Para maiores informações, acessar: <http://www.juventude.gov.br/conferencia-nacional>

³² Nesse contexto, o lançamento do Programa Nacional de Segurança com Cidadania, o PRONASCI, em 2007, se constituiu como o carro-chefe de uma ampla gama de iniciativas em segurança pública nos estados e municípios brasileiros, constituindo, pela primeira vez, uma política pública de âmbito nacional na área.

tímida da perspectiva da democracia participativa com a SP. Estudos que articulem os referenciais teóricos tradicionais do campo de pesquisa dos processos participativos, tais como o referencial habermasiano, por exemplo, encontram dificuldades de serem produzidos, pelo histórico de separação da participação social e da SP, diferentemente de outros processos participativos já estabelecidos na realidade brasileira, como os Orçamentos Participativos, que conseguem, em alguns casos, articular este referencial sociológico no estudo dessas experiências, em diversas cidades brasileiras.

Zacher (2009) comenta que, mesmo com a fixação oficial das taxas de representação dos segmentos envolvidos na conferência, ao final, as articulações entre os trabalhadores e os gestores da SP pode ter sobreposto a representação maior da sociedade civil, pois esses agentes, em virtude de suas redes prévias de relações – nos três âmbitos espaciais, local, estadual e nacional -, conseguiram articular-se e dialogar as pautas de demandas que aspiravam serem votadas e, ao final, aprovadas. Ao passo que a sociedade civil, em decorrência de sua pluralidade de movimentos e organizações, o que acaba também pluralizando as demandas, acabou não apresentando o mesmo potencial de articulação, ficando prejudicada no processo. Caso exemplar da sociedade civil organizada que conseguiu incluir algumas demandas na conferência foi o movimento LGBT, a qual organizou uma representação nacional para participar do processo (ZACHER, 2009). Somado a isso, “as expectativas e ansiedades” (ZACHER, 2009, pg. 52) dos variados grupos participantes da conferência também se mostraram elementos de geração de conflitos durante as etapas e votações correspondentes. Para o ano de 2015 está prevista a II CONSEG, a qual já possui lema, eixos temáticos e propostas metodológicas, produzidas no âmbito dos Diálogos Regionais em Segurança Pública, realizados pelo Ministério da Justiça, como etapas preparatórias para a abertura da chamada e realização da II CONSEG.

Em um balanço final, a I CONSEG³³ cumpriu parcialmente as diversas demandas que a sociedade brasileira, expressa pelos conjuntos das representações de participantes, apresentou em virtude do acúmulo de deliberações e pautas ainda a serem negociadas e votadas em conferência futuras. Pode-se afirmar, juntamente, que os resultados produzidos ao final da conferência auxiliaram a materializar um conjunto de aspirações historicamente acumuladas que pretendem, aos poucos, tensionar as diretrizes tradicionais da SP no Brasil, dando uma conformação material – porque escrita nos princípios e diretrizes resultantes do

³³ Para acessar o Texto-Base da I CONSEG, utilizar o link: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/mais_destaque/Confer%C3%A2ncia%20de%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%ABlica.pdf

processo participativo nacional -, a um novo paradigma de SP no Brasil, denominado, na perspectiva dessa dissertação, de paradigma da Segurança Cidadã, com suas construções recentes e dificuldades advindas dessa construção.

No contexto da organização da conferência foi reativado o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), criado em 1989, e que se encontrava suspenso de representações e atividades. Atualmente tem um modelo tripartite, formado pelos membros da sociedade civil, gestores e trabalhadores da segurança pública no país.

No âmbito dos governos estaduais, mas que acompanha as mudanças de âmbito federal, a criação, por parte do governo do estado do Rio de Janeiro, do modelo de Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) e, posteriormente, das UPPs Sociais, inserem-se, segundo alguns autores (BRITO, 2013), na mesma estratégia de redesenhar as políticas públicas de SP no Brasil, a partir do modelo de Segurança Cidadã. Porém, passados já alguns anos do início dessa política pública, essas iniciativas começam a receber inúmeras críticas por parte de movimentos sociais no sentido de que esse pretense projeto de uma nova segurança pública para o Rio de Janeiro está vinculado com o fato de que essa cidade recebeu, no ano de 2014, a Copa do Mundo da FIFA, e também receberá em 2016 os Jogos Olímpicos Mundiais, os chamados megaeventos esportivos, fazendo com que esse projeto faça parte de uma estratégia empresarial. Outros fatores se somam a essa críticas, como o tema da especulação imobiliária, a ampliação seletiva do consumo e das orientações capitalistas para as populações marginalizadas das favelas (BRITO, 2013).

A experiência das UPPs também tem agregado a participação social como elemento de construção de uma nova segurança pública, embora com um modelo diferente de conselhos como o de Porto Alegre. No Rio, os conselhos de segurança, em sua grande maioria, surgem vinculados às UPPs, porém, isso não quer dizer que outros conselhos não existissem na cidade anteriormente a essa política pública, embora possivelmente tenham se desenvolvido como conselhos de outras temáticas, que acabaram agregando a questão da violência e da segurança em virtude da urgência do tema, em especial na capital do Rio de Janeiro.

Fora do âmbito governamental, houve a criação, no ano de 2006, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), resultado de esforços de especialistas e agentes da segurança pública no Brasil, a fim de discutir, debater e elaborar propostas reais para a melhoria das formas de ação das corporações policiais no país. Essa instituição da sociedade civil organizada realiza encontros anuais para debater os diversos temas relacionados à grande área da Justiça Criminal e seus derivados, desde a ação policial até a participação social em

segurança. No ano de 2014 o Fórum Brasileiro de Segurança Pública realizou seu 8º Encontro Nacional na sede da Fundação Getúlio Vargas, na cidade de São Paulo, dos dias 29 a 31 de julho. O evento anterior, de número sete, foi realizado em Cuiabá, e o anterior a este, o sexto, em Porto Alegre, no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Essa temática experimentou, também, nos últimos anos, um crescimento exponencial de produção científica, em virtude, especialmente, da nova dimensão que os eventos delitivos e de violência assumem no Brasil após a redemocratização, em 1988. O dado oficial, do ano de 2011, da Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) aponta um número total de 8205 trabalhos, entre teses e dissertações (TAVARES-DOS-SANTOS & TEIXEIRA, 2012) – sem levar em conta trabalhos de conclusões de curso – nas diversas áreas de conhecimento, que analisam e dialogam, direta e indiretamente, com o campo da Segurança Pública. O momento atual é de integração em rede das diversas experiências e grupos brasileiros de pesquisa sobre a temática do controle social, a partir da confecção de Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCTs), financiados pelo Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CNPQ), o que confere um novo status a esses grupos na política científica brasileira, com perspectivas de internacionalização e de aumento de recursos para investigações. Exemplarmente, no ano de 2009 foram criados dois INCTs voltados à temática da segurança e da violência no Brasil. Esses INCTs são redes de grupos de pesquisa que, em virtude de ocuparem-se do mesmo tema, permitem que eles trabalhem em rede, compartilhando pesquisas e resultados. São formados por redes de cooperação entre diferentes grupos e núcleos de produção de pesquisa acadêmica – vinculados em grande parte às universidades brasileiras, às vezes com parcerias internacionais - relacionados com o tema da violência, da segurança pública e do sistema de justiça criminal. O INCT Democracia, Violência e Segurança Cidadã, coordenado pelo professor Sérgio Adorno, do Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da Universidade de São Paulo (USP), e o INCT Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos, este sendo coordenado pelo professor Roberto Kant de Lima, da Universidade Federal Fluminense (UFF), são os principais em atividade no país. O primeiro INCT citado, no presente ano de 2014, está em fase de renovação junto aos organismos burocráticos responsáveis, para a renovação do projeto e a realização de novas pesquisas e desdobramentos das pesquisas anteriores.

Sociologicamente, pode-se pensar que esse conjunto de iniciativas expressa a mobilização dos diversos grupos sociais organizados e, também, do Estado brasileiro, que não ficam inertes frente à escalada real de violência que vivenciam em seu cotidiano. Porém,

vivencia-se, na verdade, um processo político na área do controle social, que hora é tido como prioridade política por parte dos chefes de Estado, demonstrando o protagonismo do próprio Estado, hora é relegado ao quase esquecimento, apenas sendo dada continuidade às políticas públicas tradicionais, muito já criticadas. Malgrado os avanços dos últimos anos, pode considerar-se a existência de um déficit governamental em transformar em prioridade, com vontade política, o campo institucional da SP. Nessa linha:

La transición de gobiernos militares a las democracias civiles actuales a llevado a algunos países de América Latina a una série de enfrentamientos sociales y políticos; sin embargo, se destaca la idea de la democracia como importante catalizador de las luchas sociales. En este contexto se regeneró um intenso debate entre diversos sectores de la sociedade sobre los lugares que deben ocupar los tribunales y los organismos responsables de la seguridad pública en la reconstrucción del Estado democrático, ao passo que la población creó mecanismos para la participación popular, ha presionado a las autoridades, buscado que la administración de justicia e segurança pública retomem los nuevos problemas que han surgido en estas sociedades em transición (TAVARES-DOS-SANTOS et alli, 2013, pg. 11).

Mesmo assim, vivenciamos a multiplicação de esforços de diferentes forças sociais e políticas, presentes no país, no sentido de garantir o direito à segurança pública e, ainda mais, o direito à vida, mesmo que em um processo contraditório e socialmente tenso:

[...] a apresentação de planos de segurança pública expressa um novo compromisso da sociedade e do Estado brasileiro em reduzir a criminalidade e controlar a violência difusa [...]. Configura-se uma discussão política na esfera pública acerca da construção de outros modelos de controle social que efetivem o direito à vida, superando as limitações atuais de um modo de desenvolvimento social que não conseguiu realizar as promessas da modernidade. [...] Por conseguinte, a sociedade brasileira parece querer, ainda que por formas ambivalentes, construir caminhos para uma democracia ampliada na qual se controle e se supere a violência social, reduzindo o sofrimento humano e assegurando um futuro em paz às novas gerações (TAVARES-DOS-SANTOS, 2009, pg. 94).

Nesse quadro de transformações sócio-políticas, econômicas e culturais, o campo da Segurança Pública começa, aos poucos, a desenvolver de forma institucional, como resposta a essa violência difusa, projetos de reformulação, as quais envolvem diversos agentes sociais, inserindo-se no desenvolvimento do que tem sido denominado, na América Latina, de paradigma da Segurança Cidadã, o qual se traduz no Brasil hoje como um novo paradigma em segurança pública (KRUCHIN, 2013). Após um contexto de crise dos paradigmas de controle social que orientavam os grupos experts na constituição de políticas para a área, voltam a surgir, a partir da articulação de grupos sociais diversos, novas perspectivas, que levam em conta os equívocos das experiências passadas, e produzem, amalgamando diversas orientações políticas, novas propostas reais de efetivação de um controle social democrático.

Conceitualmente, a literatura tem proposto diferentes nomenclaturas para sintetizar essas novas orientações sociais e institucionais, tais como Nova Prevenção (DIAS NETO, 2005), Segurança Humana, terminologia essa proposta pela Organização das Nações Unidas (ONU), Segurança Cidadã (FREIRE, 2009; NETO, 2011; KRUCHIN, 2013), entre outras. A presença de diferentes formas de nomear o processo em curso indica que esse é um movimento em aberto, e que agrega diferentes perspectivas políticas sobre o controle social. A escolha pelos autores do termo segurança cidadã tem o intuito de indicar o próprio déficit de cidadania nessas sociedades, ou pelo menos das dificuldades de sua universalização – e dos direitos relacionados a ela -, pelas sociedades latino-americanas, em virtude de seus processos históricos³⁴, que conformaram também uma compreensão singular do conceito de cidadania nessas sociedades. Os processos de déficit de direitos e de compreensão da cidadania produzem, segundo alguns autores, interdependências mútuas que, por sua vez, criam dinâmicas de funcionamento das sociedades latino-americanas que se expressam em suas diversas manifestações, como por exemplo, da política às artes³⁵.

As instituições de SP, em seus objetivos não declarados, mas identificáveis, reforçam, ainda, esses processos de construção parcial da cidadania, dentro de processos de transição democrática, como já vimos, complexos e dotados de dificuldades. De forma ampla, pretende-se, com essas modificações, uma SP que seja parte integrante do processo de uma justiça de transição que efetive os padrões democráticos no campo institucional que mais resiste a esse processo no país. Porém, essa perspectiva progressista de controle social não se desenvolve sem resistências de diferentes frentes, em especial por grupos de agentes tradicionalmente constituídos e ligados às também tradicionais orientações do campo do controle social.

A possibilidade de um novo Estado de Bem-Estar Social, emergindo em face da desigualdade social nas grandes metrópoles, realiza-se em meio a vicissitudes: políticas sociais de inclusão; desafios contemporâneos de acesso à ciência e às tecnologias sociais; regulação social das atividades econômicas; e proposição de alternativas de controle social. Nesse plano, são cruciais os dilemas da cidadania, tanto na democracia representativa quanto nas complementares experiências de democracia participativa. [...] Define-se uma intervenção pública nos processos sociais na forma de tecnologias sociais, ou seja, uma série de ações que modificam as relações sociais. Nessa perspectiva há indícios de um desenvolvimento da noção de segurança cidadã na América Latina, a qual supõe a construção de um controle social, formal e informal, não-violento e transcultural, preocupado com as práticas de si, emancipatórias, dos grupos e conjuntos de cidadãos e cidadãs em suas vidas

³⁴ Sobre o processo social e histórico de constituição da cidadania brasileira, ver, entre outros, o estudo de José Murilo de Carvalho, *Cidadania no Brasil: O longo caminho*.

³⁵ O conceito de culturas híbridas, de Nestor García Canclini, evidencia essa singularidade da cultura latino-americana, ao propor que nestas sociedades as manifestações sociais e culturais são expressão de uma combinação híbrida entre o tradicional e o moderno, o que produz justamente essa singularidade.

cotidianas. A atitude dos agentes estatais em um processo de Segurança Cidadã precisa ser guiada pela ação comunicativa e pelo reconhecimento dos direitos e da dignidade de todos os cidadãos e cidadãs (TAVARES-DOS-SANTOS; TEIXEIRA, 2012, p. 12 e 15).

Mais ainda:

Em outras palavras, a emergência de uma noção de segurança cidadã, na perspectiva da mundialização, supõe a construção social de controle social democrático, mediante o qual tanto as instituições sociais de socialização – a família, a escola, as associações locais, os meios de comunicação – quanto às organizações do controle social formal – as polícias, o sistema judiciário, as instituições prisionais – reconstruam o objetivo de uma governamentalidade preocupada com as práticas de si, emancipatórias, dos conjuntos de cidadãos e cidadãs em suas vidas cotidianas, em suas trajetórias sociais e em seus sonhos de sociedade (TAVARES-DOS-SANTOS, 2009, p. 152).

Porém, no debate sobre o conceito – e as políticas públicas orientadas por ele -, de Segurança Cidadã, Freire (2009) coloca que não existe, na realidade social, uma aplicação direta de um paradigma de SP, e que os paradigmas convivem juntamente em diferentes políticas públicas da área. Freire (2009) trabalha com a caracterização periódica dos paradigmas em segurança que o Brasil experimentou - e ainda experimenta - do período da ditadura civil-militar até hoje. Primeiramente, o país adota o modelo da Segurança Nacional no período de 1964-1985, substituindo-se esse modelo pela Segurança Pública com a promulgação da Constituição “Cidadã” de 1988, e por fim, a partir dos anos 2000, desenvolve-se na América Latina o conceito de Segurança Cidadã. Cada um desses três modelos possui um *núcleo paradigmático* (FREIRE, 2009) que o identifica, sendo possível caracterizá-lo e diferenciá-lo frente aos outros paradigmas. Porém, a autora adverte que as políticas públicas são *orientadas* por um paradigma, não se encontrando na realidade das políticas uma aplicação direta e perfeita dos pressupostos paradigmáticos de cada modelo, ainda mais em contextos de desigualdade socioeconômica (FREIRE, 2009). O que ocorre, na verdade, são *tensões e influências recíprocas* entre os diferentes paradigmas em virtude das disputas relacionadas a eles.

Esse debate, também, foca a proposição quase que exclusiva no âmbito apenas das *instituições*, às vezes negligenciando as dimensões que escapam a esse nível de análise, tais como, já mencionado, as representações sociais dos agentes, as questões históricas que as conformam, etc. O desafio da literatura nesse debate, daqui para frente, parece ser avaliar as possibilidades de articulação destas mudanças institucionais propostas e das representações sociais tradicionais dos agentes, analisando em que medida essas dimensões – material e subjetiva -, relacionam-se na produção de novas diretrizes para o campo do controle social. A

análise dos conselhos na temática da SP, sem dúvida, é um campo fértil para visualizar essas relações, embora, acredito, não apenas nesses espaços poderemos visualizar essas relações recíprocas, mas em outros âmbitos das instituições e campos sociais ligados a SP.

Freire (2009) coloca que, ao longo da história, as políticas públicas de segurança apresentaram diferenças significativas em seus objetivos e estratégias, pois essas dimensões relacionam-se aos núcleos paradigmáticos que orientam cada paradigma de política pública. Desde o período da ditadura militar até hoje, o Brasil experimentou, segundo um desenho didático da autora, três paradigmas principais, o paradigma da Segurança Nacional – vigente na ditadura, de 1964 até 1985 -, o paradigma da Segurança Pública – que teórica e legalmente é estabelecido com a Constituição de 1988 -, e, por fim, a Segurança Cidadã – em construção a partir de meados dos anos 2000 (FREIRE, 2009, pg. 102). Cada um desses paradigmas não se mostra estanque, pelo contrário, possuiu e possui dinâmicas internas, produzidas no movimento de materialização do paradigma pelos agentes da segurança em suas atividades profissionais, o qual é influenciado pela (forma de) compreensão dos paradigmas e suas orientações pelos agentes sociais, no interior do histórico de características e problemas enfrentados nessa área no Brasil. Ao mesmo tempo, os paradigmas de políticas públicas experimentam a qualidade de não serem, necessariamente, excludentes, mas coexistirem no mesmo espaço temporal e geográfico, não havendo a possibilidade de rupturas abruptas entre os paradigmas, pois não se trata, aqui, de movimentos revolucionários (FREIRE, 2009).

Freire (2009), diz que o paradigma da Segurança Nacional foi estalado no país com o golpe civil-militar de 1964, e defendia a prioridade da defesa do Estado e da ordem social e política vigente frente ao cidadão. Acompanhando o contexto histórico da Guerra Fria, essa doutrina – que se transfigura em paradigma de política – privilegia, em um primeiro momento, o enfrentamento ao inimigo externo, identificado no comunismo e, posteriormente, contra os inimigos internos, que eram os cidadãos suspeitos de se identificarem com essa ideologia. Em vista disso, se constitui um paradigma de política pública de segurança, mas que não constitui políticas públicas efetivamente, caracterizado fortemente pela perspectiva repressiva e de defesa do Estado, e para isso utiliza as forças de segurança legalmente constituídas, como as polícias e as Forças Armadas – essas mandantes do regime ditatorial (FREIRE, 2009).

Por sua vez, a Segurança Pública é o paradigma que se estabelece com a promulgação da Constituição de 1988. Legalmente, o artigo 144 da CF estabelece que a segurança estabelece-se como direito e responsabilidade de todos os cidadãos brasileiros, e será exercida não mais na perspectiva de defesa do Estado, mas para a preservação da ordem

pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, definindo as instituições constituintes do sistema de SP. Diferentemente do paradigma anterior – aqui, em diversas dimensões, em disputa com o paradigma da segurança pública nascente -, o paradigma da SP, legalmente, descentraliza a responsabilidade por essa atividade para os estados brasileiros, acompanhando o movimento mais geral de descentralização administrativa que a CF de 88 estabeleceu, dando autonomia aos entes federados para desenvolverem suas políticas públicas dentro do paradigma de Segurança Pública. Porém, a crítica que se realiza hoje é a de que como a SP ficou administrativamente a cargo dos estados, houve um reforço do protagonismo exclusivamente policial nessa área, tendência que hoje se procura reverter, mesmo percebendo-se a importância do trabalho policial como *parte* das atividades de SP (FREIRE, 2009, KRUCHIN, 2013).

Por fim, o paradigma da Segurança Cidadã é o paradigma que começa a ser desenvolvido na América Latina a partir da metade da década de 1990, em políticas locais que foram desenvolvidas com essa perspectiva na Colômbia (FREIRE, 2009, pg. 105), sendo que no Brasil apenas na década de 2000 ações com essas características começaram a ser desenvolvidas, com diferentes graus de sucesso³⁶. A diferença central desse paradigma para os dois paradigmas “anteriores” está localizada no conceito de violência que orienta o paradigma da Segurança Cidadã, que por sua vez expressa uma ampliação de horizontes frente ao próprio problema da violência na sociedade brasileira³⁷. Nessa perspectiva, a violência é compreendida, pode-se dizer, como uma relação social que compromete a própria efetivação da cidadania (FREIRE, 2009; TAVARES-DOS-SANTOS, 2009), e que, ao mesmo tempo, exige um esforço renovado das instituições para a sua administração.

O conceito de Segurança Cidadã parte da natureza multicausal da violência e, nesse sentido, defende a atuação tanto no espectro do controle como na esfera da prevenção, por meio de políticas públicas integradas no âmbito local. Dessa forma, uma política pública de Segurança Cidadã envolve várias dimensões, reconhecendo a multicausalidade da violência e a heterogeneidade de suas manifestações. Uma

³⁶ Um exemplo de política pública nesse sentido é o Programa Estadual de Segurança com Cidadania (PROESCI), mais conhecido atualmente por Rio Grande do Sul na Paz, política pública de segurança do governo estadual do Estado do Rio Grande do Sul, que é uma adaptação estadual da política pública nacional, o PRONASCI. O Governador Tarso Genro cria, juntamente com essa política, o Comitê Gestor do RS na Paz, o qual tem o intuito de colocar em prática o conceito de Estado-rede, e que reúne treze secretarias de estado, mais o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul) e a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE). Secretarias que produzem intervenções diretas na sociedade, como Saúde, Educação e Esporte, fazem parte do Comitê. Não fazem parte do Comitê as secretarias administrativas, como a da Fazenda, por exemplo.

³⁷ Para Freire (2009), não apenas o conceito de violência diferencia os paradigmas de segurança. Para a autora, um conjunto de seis compreensões produz essa diferenciação, compreensão da violência e mais cinco entendimentos, que são: o objetivo, o contexto histórico, o papel do Estado, o papel dos indivíduos e, por fim, a estratégia de política pública. A dimensão dessa dissertação não permite apresentarmos todas essas diferenças, pois por si só esse é um debate a parte. Para acompanhar esse debate, há a referência, obviamente, do texto nos referenciais, ao final da dissertação.

intervenção baseada no conceito de Segurança Cidadã precisa, necessariamente, envolver as várias instituições públicas e a sociedade civil, na implementação de ações planejadas a partir dos problemas identificados como prioritários para a diminuição dos índices de violência e delinquência em um território, englobando iniciativas em diversas áreas, tais como educação, saúde, lazer, esporte, cultura, cidadania, entre outras (FREIRE, 2009, pg. 105 e 106).

Esse paradigma defende a criação de novas instâncias competentes na administração da violência, defendendo um papel ativo dos municípios na articulação de políticas públicas, em especial de caráter preventivas aos fenômenos da violência e da criminalidade. Aqui, ganha protagonismo a “comunidade”, como parceira na constituição das políticas públicas de prevenção (FREIRE, 2009). Porém, a avaliação de como a atuação dos diferentes agentes e grupos sociais, com suas características e visões de mundo (políticas) diversas, sua posição divisão funcional da sociedade – como, por exemplo, se são agentes da SP ou representantes da sociedade civil -, interferem na elaboração dessas políticas, quando debatidas, fica a cargo dos estudos empíricos específicos, em virtude do poder de iluminação que lançam às experiências reais, concretas, de como a comunidade – conceito sociológico fortemente em disputa, nas tradições teóricas existentes -, com suas representações, demandas, medos, angústias, possibilidades de fala, etc., constroem colaborações com o Estado, através dos processos participativos.

Por fim, reitera-se que vivenciamos um momento de transição de paradigmas de políticas públicas no campo do controle social latino-americano e brasileiro, que ganha força a partir da promulgação da CF de 1988 e da intensificação do debate sobre a violência, suas consequências e dinâmicas, na sociedade brasileira. A promulgação de uma nova constituição no processo de transição à democracia ocorreu, em parte, negando as diretrizes constitucionais do regime ditatorial, permitindo maior autonomia aos estados e fortalecendo o pacto federativo, mesmo com a descentralização administrativa. Nesse processo de descentralização, diversas áreas do Estado adaptam-se à realidade descentralizada e conseguiram articular em suas respectivas políticas públicas a nova realidade social (FREIRE, 2009). O caso do sistema de saúde brasileiro é o mais exemplar. Hoje, ele atinge um grau de universalização, dentro da descentralização, aliado a uma estrutura participativa que está vinculada a deliberações sobre as questões do seu sistema, que se aproxima mais da efetivação da cidadania pela via do acesso à saúde, pela população. Caso inverso ocorre com o campo da SP no país, que ainda não desenvolveu esse processo de articulação e universalização através da participação social, mas que, aqui e ali, de forma muito diversificada começa a iniciar-se, obviamente sujeito a descontinuidades em virtude de fatores

externos, como troca de governos, vontade política dos grupos no poder e da sociedade civil, etc. Durante o ano participei de uma etapa preparatória da II CONSEG, a ser realizada em 2015, que evidenciou o grau de diversificação das experiências participativas em segurança pública. Um encontro em Brasília, organizado pelo Ministério da Justiça, articulou a formação de cinco grupos de trabalho para pensar o formato e as questões a serem discutidas na conferência. Um dos GTs, do qual participei mais especificamente, era relacionado a pensar propostas metodológicas que dessem conta da melhor maneira de que o Estado possa processar as demandas dos conselhos em segurança pública espalhados pelo território brasileiro. A cada proposição realizada, na sequência era questionada por um dos participantes que a proposição não se encaixava na situação do conselho do reclamante, pois a forma como o conselho que ele representava se organizava não era atendida pela proposição realizada. Cheguei a argumentar, em determinado momento, com o representante do Ministério da Justiça que em virtude da diversificação de formatos dos conselhos existentes, estava muito difícil em criar proposições que atendessem, no geral, os representantes dos diferentes conselhos ali presentes, no que ele próprio pareceu surpreso com essa informação. Porém, me respondeu que criássemos proposições que mais auxiliassem os conselhos, mesmo com as dificuldades em virtude da diferenciação dessas experiências, o que resultou na criação de proposições fracas, que acabaram sendo derrotadas nas eleições finais da plenária de prioridades. Diferentemente do sistema de saúde, os conselhos em SP apresentam, como já mencionado, uma diferenciação muito alta, podendo ser vinculados à administração municipal e/ou estadual, terem representações de ambos níveis administrativos e alta diversidade de representações da sociedade civil, o que gera uma situação de super e/ou sub-representação, em diversos casos³⁸. É comum, muitas vezes, a dispersão de pautas e a pouca ou inexistente formação dos conselheiros para atuarem na temática, o que dificilmente acontece com as forças policiais, que em virtude da expertise que possuem, acabam levando a sua perspectiva de SP para as reuniões, muitas vezes.

Esse quadro geral de reorientações e mudanças apresentado começa a estimular a adoção de processos participativos em SP, em diversos estados brasileiros, com seus contextos específicos, somando-se mais uma iniciativa que faz parte das dinâmicas que o campo do controle social tem vivenciado no país, em especial na última década. Porém, o artigo 144 da Constituição Federal não estabelece a previsão legal de que a atividade de

³⁸ O Ministério da Justiça realizou em 2009, no âmbito da I CONSEG, a Pesquisa Nacional dos Conselhos de Segurança Pública. A pesquisa pode ser baixada, na versão em PDF, no site do Ministério: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ1C5BF609PTBRNN.htm>

segurança pública constituía espaços participativos em segurança pública. No Brasil não existe, na diversidade de formatos participativos existentes nesse tema, nenhuma instância que tenha caráter deliberativo sobre a prioridade de utilização de recursos financeiros nas políticas públicas de segurança pública. Por serem, cronologicamente, as experimentações mais recentes na segurança – mesmo que concomitantemente com outras iniciativas – elas merecem ser estudadas, a fim de que, de forma inicial, levantem-se suas potencialidades e também seus limites. No capítulo três, assim, delineia-se uma breve apresentação sobre o debate da teoria democrática, da sociedade civil e das instâncias de participação social brasileiras, assim como de suas abordagens de análise na literatura acadêmica, com o intuito de complementar o quadro sociológico proposto nesse trabalho, e, enfim, realizar a análise dos dados de campo.

3 INTERFACES NA TEORIA DEMOCRÁTICA, SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Outra perspectiva relevante para o debate e a compreensão das formas associativas e das características dos espaços participativos no Brasil – de que maneira, por aqui, esses espaços de interface socio-estatal se configuram, articulam-se e funcionam -, se refere a teoria democrática contemporânea, a qual apresenta uma grande diversidade de abordagens, ligadas a diferentes tradições do pensamento sociológico e político do século XX. Nesse capítulo apresentaremos, de forma breve, por não se tratar do foco dessa pesquisa, mas de uma apresentação complementar, o desenvolvimento do debate da teoria democrática, como forma de contextualizar, também, o debate da sociedade civil e seu papel enquanto articulador dos espaços de participação social no Brasil contemporâneo.

3.1 Contextualizando a teoria democrática – abordagens clássicas e a crítica habermasiana-deliberativa

O debate democrático contemporâneo apresenta, em seu desenvolvimento, uma diversidade de abordagens teóricas que respondem aos contextos históricos a que os autores vivenciam, e aos quais dão respostas diferenciadas a dimensões como, por exemplo, processos de consolidação e aprendizado democrático. Nessa linha de debates podem ser distinguidos três momentos principais dessa discussão, no que diz respeito à análise da democracia enquanto forma de organização política e social.

Em primeiro lugar, na virada do século XIX para o século XX, se produzem as primeiras análises modernas da democracia, modernas na medida em que rompiam com o substrato filosófico da teoria democrática clássica de autores que pensavam a democracia como a produção do bem comum como, por exemplo, Jean Jacques-Rousseau, e foram orientadas pela necessidade de justificação racional desse modelo político em um contexto de aprofundamento do capitalismo como forma de organização socioeconômica. Essa corrente de pensamento ficou conhecida como a teoria elitista e/ou realista³⁹ da democracia e tem em Max Weber e em Joseph Schumpeter seus principais expoentes. Diferentemente das teorias

³⁹ A partir de agora, os termos elitista e realista serão usados com o mesmo significado, dirigindo-se a mesma corrente teórica.

clássicas, a teoria elitista/realista tenta resolver um problema prático da relação entre a forma e conteúdo da democracia, de maneira puramente racional e técnica (AVRITZER, 1996).

Max Weber em sua análise do processo de constituição da racionalização da vida moderna e da constituição da burocracia enquanto parte desse processo percebe que ele produzia a racionalização crescente das atividades administrativas do Estado e, nesse sentido, produziu uma separação dos meios administrativos entre a população e o próprio Estado. A prevalência da racionalidade instrumental, na forma de atuação do Estado moderno, força o autor a um conceito realista da democracia (FEDOZZI, 2008).

Por sua vez, Joseph Schumpeter foca sua análise na relação entre a democracia e a produção do bem comum, relação estabelecida pela teoria clássica, e nota aí um paradoxo. A crescente complexidade social do momento pós-I Guerra Mundial não permitiria mais pressupor, na análise da democracia, a produção consensual de um bem comum e a independência de uma racionalidade egoística do indivíduo (FEDOZZI, 2008), a qual facilitaria a produção desse consenso, e que era defendida pela teoria utilitarista enquanto perspectiva que orientava os pensadores clássicos. Nesse momento, uma análise realista da democracia deveria partir da diversidade de valores existentes na sociedade. Essa perspectiva leva Schumpeter, assim como Weber, a optar por um conceito de democracia que se identifica como apenas uma metodologia de produção de governos, efetivada apenas através do voto. O povo escolheria seus representantes, não se envolvendo mais, a partir daí, na atividade política (FEDOZZI, 2008).

Tanto em Weber como em Schumpeter encontramos perspectivas da democracia que, por terem como objetivo a consolidação do modelo democrático no contexto social de grande escala europeu, frente a outras possibilidades políticas, tais como os fascismos, acabam estreitando diversos aspectos da prática democrática em face da adoção de uma perspectiva realista. Em suma, esses dois autores abandonam a perspectiva normativa da democracia, enquanto, também, uma forma de organização das relações sociais. Assim, a possibilidade da participação social passa ao largo dessas duas perspectivas da democracia. Segundo Fedozzi:

Tanto quanto Weber, Schumpeter apontou para a existência de um conflito entre o pressuposto clássico da soberania e as formas complexas de administração do Estado moderno e a pluralidade de valores e de orientações individuais que constituem a realidade social. Frente a esse conflito, ambos os autores oferecem uma resposta formal de justificativa da democracia em relação às formas não-democráticas. Para Weber essa justificação está na extensão dos direitos políticos no âmbito da ordem racional-legal. Para Schumpeter a democracia é um método consensual de constituição do governo (FEDOZZI, 2008, pg. 11).

Posteriormente ao debate elitista, surge a corrente do pluralismo democrático, que tem em Robert Dahl sua maior expressão. Essa corrente, ainda que continue seguindo alguns pressupostos da teoria elitista, apresenta algumas inovações frente a essa teorização anterior. Se na corrente elitista o governo deveria ficar restrito a uma elite democraticamente eleita, restringindo-se na questão da representação política como única forma de funcionamento real desse modelo, a teoria pluralista enfatiza o papel – e as disputas – dos diferentes grupos sociais de interesse que estão preocupados com a competição pelo poder estatal. A democracia deveria ser capaz de produzir um equilíbrio ideal entre os diferentes interesses dos grupos envolvidos nessa disputa, formando, assim, o que Dahl configura conceitualmente como uma *poliarquia*.

Para Fedozzi (2008), a perspectiva pluralista avança a teoria realista em dois pontos principais: o primeiro diz respeito à quebra da dicotomia entre idealismo/realismo e o segundo se refere à preocupação com a qualidade da prática democrática. É nesse aspecto que Dahl (re)introduz, na teoria democrática, a participação social como uma das formas de, justamente, avaliar essa prática. Porém, para os críticos dessa corrente, ligados à perspectiva deliberativa, Robert Dahl e seu modelo de poliarquia ficam a meio caminho de construir uma alternativa teórica real que pense a justificação da democracia. No que diz respeito, ainda mais, à construção da legitimidade da democracia – e de seus projetos democratizantes, como o projeto em disputa da Segurança Cidadã – Dahl não se mostra uma opção teórica que dê conta, por completo, dessas duas dimensões, a da justificação e a da legitimidade da democracia (FEDOZZI, 2008).

Se a teoria pluralista se diferenciou do elitismo e reabilitou em parte a normatividade na teoria democrática, rompendo com a dicotomia idealismo-realismo, o fez com limites que a impedem de perceber, de forma plena, tanto o conteúdo ético ou prático-moral intrínseco à democracia moderna – presa à noção de auto-realização moral dos indivíduos, ela não chega a entender a democracia como valor compartilhado por uma associação de indivíduos capazes de estabelecer formas comuns de ação – como a importância da ação dos atores da sociedade civil (ampliação da noção de participação na democracia) e do papel da esfera pública, que ocorrem fora dos períodos eleitorais, como fatores da geração da vontade e da decisão política e, portanto, constituintes da própria legitimidade da democracia (FEDOZZI, 2008, pg. 16).

Como crítica a essas correntes da teoria democrática apresentadas, a teoria deliberativa, e suas diferentes abordagens, resultantes dos debates internos a essa perspectiva, tentam superar as dificuldades teóricas presentes da corrente realista/elitista para pensar a produção da legitimidade da e na democracia, recolocando o papel crucial da sociedade civil e

da participação social no processo político democrático. A abordagem deliberativa apresenta diferenças e divisões internas, constituindo por si só um amplo e rico debate sociológico.

A teoria deliberativa da democracia ganha terreno no debate acadêmico a partir dos anos de 1990, com a contribuição do filósofo alemão Jürgen Habermas. Autor nascido em 1929, Habermas desenvolve sua abordagem – somente posteriormente utilizada pela Sociologia – num diálogo crítico com a tradição de pensamento alemã. Posterior à primeira geração da Escola de Frankfurt, de Theodor Adorno e Max Horkheimer, Habermas se insere na tradição da Teoria Crítica na medida em que constrói uma teoria interessada nas possibilidades sociais de emancipação humana, a partir de seu conceito de ação comunicativa. Esse conceito é o que permite ao autor retomar o lugar da participação social enquanto processo constitutivo de construção da democracia.

Inicialmente ao desenvolvimento completo de sua perspectiva deliberativa, Habermas elabora o seu paradigma comunicacional e da ética discursiva/do discurso (FEDOZZI, 2008), o qual o possibilita produzir o conceito de ação comunicativa. Numa crítica ao modelo racional de ação do sujeito autônomo, que na modernidade teria resultado na razão instrumental, Habermas identifica outras formas de racionalidade, conflituosas, inerentes ao próprio processo moderno. A existência desses conflitos é representada, teoricamente, nos conceitos de mundo da vida e mundo sistêmico. Enquanto no mundo sistêmico prevaleceriam formas de ação instrumentais e/ou estratégicas, o mundo da vida seria o espaço propriamente da ação comunicativa, voltada à produção do entendimento mútuo compartilhado intersubjetivamente (FEDOZZI, 2008).

Então, em contraposição ao mundo sistêmico – inserido aí os subsistemas econômico e administrativo – está o mundo da vida, enquanto espaço de relações e interações sociais guiadas pela ação comunicativa, dirigida para a produção de consenso e orientada pela linguagem e de onde, potencialmente, viriam as formas de contestação das relações do mundo sistêmico. A complexidade social da modernidade seria compreendida através do estudo das tensões entre ambos esses espaços e suas trocas sempre conflituosas.

Porém, as interações e tensões entre o mundo sistêmico e o mundo da vida demonstraram a colonização do mundo da vida pelo mundo sistêmico, pois as formas de ação instrumental do dinheiro e do poder, pertencentes ao subsistema econômico e ao subsistema administrativo respectivamente, historicamente prevaleceram sobre a ação comunicativa, baseada na linguagem como meio societário (FEDOZZI, 2008).

Segundo Fedozzi (2008), é a partir da identificação desse espaço de tensões que Habermas, ao pensar no conceito de mundo da vida, renova a teoria democrática, reabrindo

espaço para o papel da participação social e dos movimentos sociais no interior da democracia, recuperando o potencial normativo que já estava presente no pensamento clássico de Rousseau. Habermas pensa a democracia, de certa forma, como um *dever ser*. Mesmo assim, o autor consegue recuperar o normativismo na teoria democrática sem aderir, necessariamente, à perspectiva marxista, a qual pressuporia uma ruptura revolucionária, pensando as possibilidades de mudança social no interior da própria democracia, que começava a se expandir no mundo como sistema político. Aqui, trata-se de superar o marxismo e construir uma teoria social efetivamente pós-marxista, que desse conta do contexto social em transformação dos anos de 1970 em diante, onde assistimos um conjunto de modificações sociais, tais como a desintegração da União Soviética, a derrocada do socialismo real e os processos de transição à democracia dos países do leste europeu. A América Latina também vivencia, nesse momento, seus processos de redemocratização. Esse foi um contexto rico de debates na própria teoria democrática, também nos países do sul.

Fedozzi (2008) nos diz que Habermas:

Ao identificar a democracia com os processos normativos constitutivos da racionalidade comunicativa no mundo da vida, a teoria derivada da teoria do agir comunicativo se opõe à tese do elitismo democrático acerca da incompatibilidade entre democracia, participação e racionalidade, supostas por Weber e Schumpeter, como visto. Além disso, a interpretação habermasiana abre perspectivas analíticas sobre a participação dos atores da sociedade civil e dos movimentos sociais na esfera pública, que se distanciam do elitismo democrático e das teses pluralistas. Ao contrário destas, a democracia é entendida como um método formal, que não prescinde, ao contrário, de conteúdo prático-moral. Para ele, o aspecto intersubjetivo inscrito na comunicação própria da dimensão do mundo da vida – a racionalidade dialógica e intersubjetiva no ato de partilhar regras e torná-las reflexivas pelos atores sociais – determina a dimensão prático-moral da democracia moderna, na medida em que mostra o vínculo entre as redes geradoras de comunicação e de integração social no cotidiano, com o processo de criação da opinião e da vontade política na esfera pública (FEDOZZI, 2008 pg. 24).

No mesmo trabalho, o autor compara as teorias da democracia com a abordagem deliberativa de Habermas:

Diferentemente das demais teorias democráticas, essa interpretação entende a democracia moderna contendo inelutável caráter participativo oriundo da racionalização do mundo da vida e da tematização de situações-problemas que emergem dos espaços comunicativos primários e da sociedade civil periférica para a esfera pública. Ela supõe, portanto, perspectivas de análise sobre os processos de democratização ou de transição à democracia, que visualiza os movimentos sociais e os atores comuns no processo de geração da vontade política, abarcando a dimensão societária constituída pelas formas de integração social, isto é, no nível infra-institucional (FEDOZZI, 2008, pg. 25).

Obviamente, a perspectiva deliberativa de Habermas encontra diversas críticas, que surgem como resultado do avanço dos debates acadêmicos dessa perspectiva por diferentes autores. Segundo Faria (2012), uma das vias de crítica à perspectiva deliberativa refere-se à excessiva ênfase na produção do consenso social sobre determinada questão em debate, consenso esse pensado normativamente, na base do *dever ser*. Essa crítica se traduz “na controvérsia entre fatos e normas”, (FARIA, 2012, pg. 63), traduzida em uma tensão entre “o ideal e o real” (FARIA, 2012, pg. 65) presente na teoria política moderna de uma forma geral e também, marcadamente, na teoria democrática.

Segundo o avanço dos trabalhos produzidos na perspectiva deliberativa, a tendência verificada é a de redução conceitual sobre a deliberação, inserindo no próprio conceito momentos intermediários que fazem parte do processo real de deliberação nos contextos empíricos estudados. No processo político de discussão, a deliberação consensual, produtora de acordos entre os agentes – em disputa -, especifica-se como um dos momentos do processo, e não é o processo geral ao qual se busca alcançar, necessariamente, mesmo porque se passa a enxergar a deliberação como composta de outros processos políticos e sociais, que não apenas a discussão pública, e se percebe um conjunto de novas características que os diferentes contextos empíricos trazem consigo, entre elas, centralmente, a questão do diferentes conflitos existentes ao longo dos processos deliberativos, conflitos de interesses, de perspectivas, de visões de mundo, etc. (FARIA, 2012). Segundo Faria (2012), um conjunto de trabalhos agregam, então, novas questões a teoria deliberativa da democracia, de inspiração habermasiana, tais como o esclarecimento dos termos do conflito, a diversificação de agentes deliberativos que exercitam diferentes papéis na deliberação, as diferentes disposições dos agentes para a atividade de deliberação, entre outros, renovam essa perspectiva, não a invalidando, mas demonstrando justamente a sua riqueza, e promovendo na teoria os ajustes considerados necessários para atualizar sua capacidade compreensiva e/ou explicativa.

Por sua vez, Santos e Avritzer (2002) entendem que a perspectiva deliberativa de Habermas, e seus desdobramentos, fazem parte, de forma mais ampla, do conjunto de perspectivas teóricas da democracia que eles denominam de contra-hegemônicas (o modelo elitista/realista é, para os autores, o modelo hegemônico), que teriam se desenvolvido no período do pós-II Guerra Mundial, a partir da contribuição de Jürgen Habermas. Segundo esses autores, essas propostas teóricas apresentam o modelo democrático de forma mais ampliada, que compreendem enquanto modelos teóricos a inserção de uma “gramática de organização da sociedade civil e da relação entre o Estado e a sociedade” (SANTOS &

AVRITZER, 2002, pg. 54), podendo auxiliar também nas lutas sociais, apontando para as potencialidades desses modelos em:

[...] dois critérios distintos: a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia. [...] O problema da democracia nas concepções não-hegemônicas está estreitamente ligado ao reconhecimento que a democracia não constitui um mero acidente ou uma simples obra de engenharia institucional. A democracia constitui uma nova gramática histórica [...]. A democracia, nesse sentido, sempre implica ruptura com tradições estabelecidas e, portanto, a tentativa de instituições de novas determinações, novas normas e novas leis. É essa a indeterminação produzida pela gramática democrática [...] (SANTOS; AVRITZER, 2002, pg. 51).

Essa abordagem entende que a democracia é o modelo político que permite o surgimento de novas temáticas e problematizações sociais. Essas novas temáticas se caracterizam, muitas vezes, em projetos democratizantes, pela identificação de que no interior da democracia ainda persistem métodos e projetos autoritários e/ou conservadores. O desenvolvimento da Segurança Cidadã, ao ser uma perspectiva nesse sentido, pode ser contextualizado, também, a partir dessa corrente teórica. Assim, a participação social na SP pode ser pensada, justamente, como uma possibilidade de tematizar situações-problema da democracia e, mais ainda, como uma tentativa de instituímos novas determinações e orientações para o campo do controle social (SANTOS & AVRITZER, 2002) no interior mesmo da democracia, a qual permite à sociedade dialogar com o Estado.

É dessa percepção da complexidade da democracia que surgem propostas de um projeto alternativo de controle social, mesmo que em disputa, que se adapte aos valores que orientam uma sociedade democrática, tendo a participação social papel central nesse contexto de mudanças e, no interior dessa participação social, a sociedade civil como agente central do processo. Historicamente, é a multiplicidade de agentes da sociedade civil brasileira que, posteriormente a luta pelo fim da ditadura militar, articula e ajuda a desenvolver os diferentes espaços participativos hoje existentes. Os conselhos em SP não fogem a essa regra. Vejamos, então, algumas questões ligadas ao debate do conceito de sociedade civil na literatura sociológica no subcapítulo seguinte.

3.2 Itinerários da sociedade civil e das instâncias de participação social no Brasil

Acompanhando o debate da teoria democrática, a discussão sobre o conceito de sociedade civil⁴⁰ também ocupou os cientistas sociais ao longo, especialmente, da segunda metade do século XX, em virtude de diversas dinâmicas históricas que tem lugar nesse espaço temporal. Na segunda metade do século XX, os considerados principais países do continente, Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Chile, sofrem tentativas bem sucedidas de instalação de ditaduras militares, apoiadas pelos Estados Unidos, no contexto da Guerra Fria (GASPARI, 2014). Esses países vivenciam, posteriormente, seus processos de transição à democracia, o que chama a atenção para o papel da sociedade civil na luta pela defesa do fim desses regimes ditatoriais, já bastante desgastados frente às sociedades nacionais, pelos históricos de abusos e autoritarismos cometidos, e justificados a partir de discursos próprios.

Inicialmente, seguindo Costa (2002), as origens do conceito de sociedade civil remontam ao pensamento grego de Aristóteles, mas é somente na obra de Hegel que o conceito passa a ter um status teórico, como corpo descritivo de um processo ou agente específico na modernidade, se tratando das formações intermediárias presentes no corpo social. Posteriormente, na teoria sociológica clássica, Karl Marx irá uma reflexão sobre a sociedade civil dentro da perspectiva do funcionamento do sistema capitalista de produção, no que será seguido pelos estudos de Antonio Gramsci, que contribui ao longo do século XX para qualificar a perspectiva marxiana sobre as relações entre as classes sociais, e constitui o conceito de hegemonia como ferramenta para a explicação da dominação de classe no interior do capitalismo.

Contemporaneamente, o debate sobre o conceito de sociedade civil ressurgiu nos anos de 1970 no leste europeu, em virtude da resistência das sociedades nacionais contra a onipresença do Estado socialista da União Soviética, que restringe as próprias possibilidades de organização da sociedade civil nesses países dominados. Na América Latina, como já mencionado, esse interesse ressurgiu em virtude dos processos de transição à democracia, nos anos de 1980. Isso faz com que, nesse contexto, o debate sobre a sociedade civil acabou

⁴⁰ De importância fundamental no debate sobre o conceito de sociedade civil, pela densidade teórica e informativa que possui, se encontra o livro de Cohen & Arato, *Sociedad Civil y Teoría Política*. Pode-se dizer que é, talvez, um dos mais extensos livros sobre a trajetória desse conceito no pensamento político moderno, na medida em que os autores perpassam as diversas tradições de pensamento social e político da modernidade, para demonstrar as transformações e os deslocamentos por que passa o conceito de sociedade civil ao longo da história. A densidade do livro, porém, no espaço de uma dissertação, se mostra de difícil apresentação, ficando a indicação da referência.

possuindo uma funcionalidade mais político-estratégica do que propriamente teórica (COSTA, 2002).

Ainda segundo Costa (2002), outra característica do conceito de sociedade civil debatido nesse momento específico é que ele englobava uma variedade de agentes sociais, desde setores progressistas da Igreja Católica até os setores que começavam a formar o novo sindicalismo brasileiro, que pretendia construir sua imagem para além da tradicional relação e dependência dos trabalhadores para com o Estado, característico da política varguista da década de 1930, sindicalismo esse fortemente tutelado por Getúlio Vargas (NETO, 2013). Essa difusionalidade e heterogeneidade social se mostrou um fator complicador para a delimitação teórica da sociedade civil. Os casos do sindicalismo tradicional e dos grupos eclesiais, que gozaram, ao longo do século XIX e metade do XX, de amplo prestígio como organizadores da ação coletiva (e capacidade emancipatória, em especial os sindicatos ocupados com a luta dos trabalhadores), no movimento que a literatura sociológica realiza sobre formas associativas e ação coletiva nos anos de 1990 para caracterizar os grupos sociais que demonstrariam, nesse novo contexto, ter maiores capacidades democratizantes, acabam se configurando como “*persona non grata*” (LAVALLE, 2003, pg, 98), como representantes legítimos dos interesses da sociedade civil, em suas diversas demandas e lutas, que se pluralizam.

Segundo Costa (2002), porém, após esse conjunto de trabalhos que analisaram os agentes que atuaram diretamente nesses processos de transição social e política, e que se caracterizaram por uma grande expectativa, a qual produziu um tom exageradamente positivo à sociedade civil – como instância democratizadora, possuidora necessariamente de capacidades de inovação democrática e transformação social (COSTA, 2002; LAVALLE, 2003) – verifica-se uma abordagem mais realista, que conforma essas mesmas expectativas dos analistas, após terem vivenciado a continuidade de diversos problemas sociais no ambiente democrático, não resolvidos – em parte, pela própria falta de capacidade da sociedade civil, em sua heterogeneidade verificada pelo aprofundamento da própria democracia -, pela ação dos grupos sociais progressistas e movimentos sociais. “Em poucas palavras, o que tais trabalhos mostram é que o projeto de sociedade civil subestimou a capacidade adaptativa das elites políticas, sobrevalorizando, em contrapartida, o potencial político das associações voluntárias.” (COSTA, 2002, pg. 51).

Mesmo no interior da sociedade civil *stricto sensu*, (ou seja, como esfera distinta do mercado e do Estado) emergem conflitos e divergências, revelando que tal órbita está longe de constituir um campo homogêneo de interações desinteressadas. Com efeito, ao longo do processo de diferenciação interna da sociedade civil vai se

tornando que o conjunto múltiplo de demandas de seus diferentes atores – grupos de mulheres, movimento negro, movimento ecológico, etc. – não são sempre compatíveis entre si. Ao longo dos anos 90, as distinções internas na sociedade civil vão se tornando mais evidentes, observando-se aqui processos de transformação de natureza muito variada (COSTA, 2002, pg. 58).

Por sua vez, Lavalle (2003) acrescenta que essas análises de caráter celebratório foram realizadas a luz de um amplo consenso no papel democratizador e emancipatório desses múltiplos agentes sociais autônomos que compunham o período, mas que, atualmente, ocorre um processo de substituição dessas abordagens por “registros sensivelmente mais pragmáticos e menos ambiciosos quanto aos ônus das exigências normativas depositadas sobre os atores representativos da sociedade civil” por parte dos autores (LAVALLE, 2003, pg. 92), que leva a um deslocamento do foco das pesquisas para os espaços de articulação e expressão desses diferentes grupos sociais – entre esses espaços as próprias instituições participativas (AVRITZER, 2008) -, do que à ênfase aos atores propriamente ditos, embora esses também tenham relevância, pois constituem as dinâmicas estabelecidas.

A retomada gradual do debate sobre a sociedade civil se articulou em virtude de uma “retomada da sociologia” (LAVALLE, 2003, pg. 93) no rico campo de debates do pensamento latino-americano no contexto das transições à democracia, nos diferentes países do continente, em um movimento de saída de cena, em grande medida, das teorias da Comissão Econômica para a América Latina, a CEPAL, em torno da temática do desenvolvimento econômico. Pensadores como Florestan Fernandes, Gino Germani e Ruy Mauro Marini pertencem a esse contexto de transição da perspectiva econômica para uma abordagem mais sociológica, encontrando na obra desses autores um grau de excelência muito alto. Nesse contexto, tornavam-se os movimentos sociais um foco de interesse para as ciências sociais, a partir da influência de duas linhas teóricas, divergentes: a da mobilização de recursos, e as teorias do marxismo estruturalista dos novos movimentos sociais, que acabou sendo a de mais forte influência no pensamento latino-americano e brasileiro (LAVALLE, 2003). Porém, mesmo com essa forte influência, as teorias que acabam se consolidando como hegemônicas na interpretação dos acontecimentos sociais e políticos do período são as teorias da transição democrática, as quais acabaram demonstrando a existência de diversas deficiências dos processos de democratização política colocarem em marcha efetivos processos de democratização societal, com capacidade democratizante sobre as relações sociais em diversos âmbitos da vida nacional (AVRITZER, 1996; LAVALLE, 2003). O caso da relação da polícia com o restante da sociedade é emblemático nesse sentido. Nesse contexto, ambas as literaturas, sobre movimentos sociais e da nova sociedade civil,

diferenciadas uma da outra, partilharam, segundo Lavallo (2003, pg. 99), um horizonte político: “o da possibilidade da modernização pela via da ação social”. É especialmente, entre outros fatores, da percepção desse déficit das capacidades democratizantes e modernizante⁴¹ – enquanto expectativa social real -, que os autores passam a produzir expectativas com relação às capacidades democratizantes da sociedade civil, pois seus agentes constituintes não estariam relacionados, nos processos de transição à democracia, com os jogos políticos-institucionais que confinam, eles mesmos, a democracia a uma compreensão restrita e a negociações puramente técnico-burocráticas (LAVALLE, 2003).

Mesmo após a realização da crítica às abordagens da sociedade civil carregadas de expectativas, ressurge, em um movimento dinâmico na literatura, esse debate relacionado, novamente, com a questão da *construção democrática* e suas respectivas disputas (DAGNINO, 2006). Esse processo, como qualquer processo social e político, está sujeito a avanços e, ao mesmo tempo, retrocessos, dependendo das configurações específicas das relações entre Estado e sociedade, e das formas de luta social que se desenvolvem a partir da identificação de demandas e objetivos por parte dos envolvidos nessa mesma luta.

Nesse sentido, para a construção de uma abordagem que auxilie na análise da construção democrática na América Latina, Dagnino (2006) propõe, a partir do acúmulo de estudos da área, uma perspectiva que leve em conta, novamente, o papel da sociedade civil nessa dinâmica. Porém, adverte a autora, essa nova abordagem, agrega a “heterogeneidade da sociedade civil e do Estado, projetos políticos e trajetórias da sociedade civil-sociedade política” (DAGNINO, 2006, pg. 15) na análise dessa construção. Há na sociedade civil uma “heterogeneidade intrínseca” (DAGNINO, 2006, pg. 15), que pode apresentar-se, segundo Dagnino (2006) em termos de diversificação de atores sociais, formas de ação coletiva, teleologias da ação (explicação dos pressupostos da luta), construção da identidade e projetos políticos distintos. A exposição dessa pluralidade auxilia no delineamento do processo dinâmico de construção democrática, escapando das perspectivas reducionistas. Esse movimento contribui decisivamente para a diminuição das abordagens maniqueístas que, tradicionalmente, contrapõe a sociedade civil (como polo virtuoso, dotado de virtudes democratizantes) ao Estado (por sua vez, como o polo demonizado da relação, dotado de poder).

⁴¹ Déficits nas democracias latino-americanas também se relacionam, de acordo com Gomes Pereira (2007), com a incompletude da efetivação da justiça social para todos os cidadãos, a permanência de padrões administrativos e gerenciais pouco eficazes no âmbito do Estado, o que pode provocar sensações difusas na população da existência de uma ineficiência constituinte do próprio Estado, e as dificuldades para a produção da inclusão social e política.

[...] a sociedade civil é composta por uma grande heterogeneidade de atores civis (incluindo atores conservadores), com formatos institucionais diversos (sindicatos, associações, redes, coalizões, mesas, fóruns) e uma grande pluralidade de práticas e projetos políticos, alguns dos quais podem ser, inclusive, não-civis ou pouco democratizantes. [...] Sendo assim, a tarefa central nessa questão é estabelecer claramente os tipos de atores civis que analisamos, os espaços públicos em que se movem e os projetos que defendem. [...] A heterogeneidade da sociedade civil é uma expressão da pluralidade política, social e cultural que acompanha o desenvolvimento histórico da América Latina. Os diversos atores, com interesses, agendas e projetos políticos variados, se originam em distintos contextos históricos e políticos de cada nação e a eles respondem (DAGNINO, 2006, pg. 23 e 27).

A perspectiva de pluralização da sociedade civil nos auxiliará na avaliação das atuais representações do COMJUS de Porto Alegre. Pode-se dizer que, em virtude dessa pluralização – de agentes e temáticas relacionadas à SP, que historicamente dialogam com ela -, a adoção de processos participativos nessa área agrega um conjunto heterogêneo de representações, mas que obviamente não se esgotam apenas nessas representações oficiais em virtude da própria dinâmica social, que constantemente traz novas demandas de grupos novamente diferenciados, tanto internamente, quanto externamente, de movimentos e grupos organizados que passam a perceber no espaço participativo um canal de comunicação que possibilita uma frente, entre as várias existentes utilizáveis e utilizadas, de luta social e articulação para ver suas reivindicações atendidas, com as possíveis limitações que existem.

Nessa linha de comunicação da sociedade civil com o Estado, em paralelo, é necessário reconhecer também a presença de uma heterogeneidade presente no Estado, que se compõem de uma pluralidade de interesses, objetivos, visões de mundo, etc., dos diferentes agentes que o compõem (DAGNINO, 2006). Uma primeira dimensão dessa heterogeneidade é histórica, pois existem, na formação do Estado, diferentes instituições as quais foram formadas por diferentes processos históricos, de características mil⁴², que acabam por sua vez inserindo como modus operandi dessas diferentes instituições “princípios organizacionais distintos” (DAGNINO, 2006, pg, 34), que expressam essa pluralidade. Outro ponto que permite a existência de uma heterogeneidade no Estado é a própria formatação republicana-democrática desse corpo político - multifacetado. Ao ser formado por três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), o Estado comporta diferentes agentes com interesses e projetos políticos próprios, não sendo raro encontrarmos exemplos de conflitos entre esses agentes. A necessidade, no sistema presidencialista (caso dos principais países do continente latino-americano), de formação de bases parlamentares que deem estabilidade ao Executivo quase sempre é realizada com muitos custos aos próprios projetos políticos que o grupo político

⁴² Conceitos presentes em obras fundantes do nosso pensamento social, tais como cordialidade, patrimonialismo, coronelismo, entre outros, expressam diferentes formas de interpretação do Estado nacional.

vencedor nos pleitos eleitorais pretende desenvolver e realizar. Os “governos de coalizão” (DAGNINO, 2006, pg. 35) formados no sistema político obrigam a divisão de postos institucionais para os diferentes agentes, mesmo aqueles com perspectivas contrárias ao projeto eleitoralmente vencedor. Ao adotarem o sistema de partidos – instâncias intermediárias entre a sociedade civil e Estado (DAGNINO, 2006) esses países também experimentam relações complexas entre a sociedade civil e a sociedade política, pois a cada eleição esses grupos tem a possibilidade de mudar de status, passando a compor o governo se eleitos. Por fim, a heterogeneidade do Estado pode ser avaliada pela forma com que ele mesmo se relaciona com as estratégias da sociedade civil, que podem ir das formas tradicionais de pressão até o confronto direto. Essas três dimensões, somadas, dão a real ideia da heterogeneidade do Estado, e também das incessantes relações que ele estabelece com a sociedade civil (DAGNINO, 2006).

Em terceiro lugar, estão em jogo no processo de construção democrática as diversas disputas entre projetos políticos, que, por mais que recorram, muitas vezes, a discursos semelhantes, o são na verdade concorrentes e não possuem os mesmo objetivos, produzindo consequências diversas – isso implica a identificação desses conteúdos discursivos, em suas nuances onde se encontram as efetivas diferenças e, ainda mais, as formas de implementação desses projetos nas diferentes sociedades latino-americanas. Exemplo dessa disputa de projetos ocorre, hoje, entre os projetos neoliberal e democrático-participativo (DAGNINO, 2002; DAGNINO; 2006). Porém, para além da disputa de projetos mais gerais, de orientação societária, as diferentes sociedades produzem subconflitos de subprojetos vinculados a esses projetos mais gerais. Esse é o caso, se poderia dizer, de uma nova perspectiva de SP, a qual disputa com outras correntes a produção da legitimidade social necessária para a produção de políticas públicas de formatações específicas, como ficou demonstrado na caracterização da perspectiva de Segurança Cidadã no capítulo dois. Essa disputa por legitimidade pode ser produzida nos espaços públicos de discussão dessas problemáticas. O que evidentemente está em jogo nessas subdisputas, mesmo que muitas vezes não declarados ou conscientes, é um conflito político.

A noção de projetos políticos aqui está sendo utilizada para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos. [...] A noção de projeto carrega consigo, portanto, a afirmação da política como um terreno que é também estruturado por escolhas, expressas nas ações de sujeitos, orientado por um conjunto de representações, valores, crenças e interesses. Escolhas que estabelecem relações conflitivas, tanto em relação a outras escolhas, como com respeito a condições estruturais, a recursos e a oportunidades, que circundam e qualificam sua implementação (DAGNINO, 2006, pg. 38 e 39).

A sociedade civil encontra lugar de expressão e articulação no espaço público, conceito esse que também descreve uma variedade de instâncias, de conformação histórica (AVRITZER, 1996; HABERMAS, 2003), de publicização de demandas, que produzem a articulação e o diálogo entre a sociedade civil e a sociedade política, formados, novamente, por uma heterogeneidade e dotados de diferentes projetos políticos em disputa. Ao mesmo tempo, o espaço público cria as identidades dos diferentes agentes, movimentos sociais, etc., para além dos espaços oficiais de participação, mas também dos grupos que, para seus objetivos, se articulam nesses espaços legalmente estabelecidos. Em específico, esses espaços oficialmente estabelecidos, ao longo do território brasileiro, se materializaram nas diferentes instituições participativas (AVRITZER, 2008), as quais são o resultado histórico de complexas conjugações das diferentes formas de ação coletiva e, mais importante, de suas compreensões pelos agentes sociais, compreensões essas amparada à luz de diversas correntes teóricas que davam suporte as diferentes lutas sociais – tais como, por exemplo, a teologia da libertação, entre diversas outras. Essas instituições participativas tem um caráter de ofensividade no sentido de que possibilitam a crítica e pressão por parte da sociedade civil para o Estado.

Obviamente, as formas de participação social no país não se limitam aos espaços institucionalizados, coexistindo com essas instâncias uma pluralidade de outras formas associativas que, assim como as instâncias institucionalizadas, buscam pressionar a sociedade política – o Estado, enfim – na realização de suas demandas e objetivos, e constroem suas metodologias de ação e luta social para além dos estatutos legais, muitas vezes os desprezando. Nessas diferentes instâncias, institucionalizadas ou não, é que atuam os diferentes atores da sociedade civil. Porém, nos limitaremos à apresentação breve dessas instâncias para apresentar, no capítulo seguinte, o COMJUS de Porto Alegre, como uma nova instância institucionalizada de participação social na temática da SP, e avaliarmos essa mesma experiência.

Segundo Avritzer (2008), essas instituições participativas no Brasil contemporâneo são, em especial, os orçamentos participativos (OPs), os conselhos de políticas públicas e os planos diretores municipais⁴³. Essas instituições são responsáveis – e também o produto do - pelo incremento mesmo das formas associativas que o país vivenciou

⁴³ Apresentaremos, brevemente, as duas primeiras instituições participativas, por se assemelharem com o formato do COMJUS, podendo assim o apresentar, no capítulo seguinte, de forma mais contextualizada. Os planos diretores municipais não serão apresentados pois não contribuem necessariamente para o debate que aqui se realiza.

nos últimos vinte anos do século XX. Cada uma dessas instâncias surgiu após o processo constituinte brasileiro, e tomou forma em arcabouços legais específicos. Poderia se agregar a essas instituições as Conferências Nacionais, mesmo que obedecam a critérios diferentes de funcionamento, e envolvam um grau maior de participantes, dividindo-se por etapas, culminando em uma etapa nacional (LEITE DE SOUZA, 2011). Segundo Avritzer (2008), os conselhos de políticas surgiram com a Lei Orgânica da Saúde (LOS) e da assistência social (LOAS), e os planos diretores municipais com a regulamentação e organização pelo Estatuto das Cidades, em 2001, do capítulo constitucional sobre as políticas urbanas brasileiras. As diferenças entre essas instituições participativas se verifica na maneira como a participação está organizada, no modo como o Estado se relaciona com a participação e na forma como a legislação exige do governo a implantação ou não da participação (AVRITZER, 2008).

Cada instituição participativa possui um desenho institucional diferenciado entre si. Os OPs são caracterizados como espaços participativos de “baixo para cima” (AVRITZER, 2008, pg. 44), pois permitem a participação de todos os cidadãos, não apresentando restrições quanto à *participação*, embora as apresente quanto à possibilidade de se tornar um *representante* da participação. A comunicação da sociedade civil com o Estado é realizada nas assembleias, onde se fazem presentes os cidadãos e os representantes do Estado, em especial do Executivo.

O OP basicamente é uma instituição participativa de âmbito municipal, existindo poucas experiências no âmbito estadual. A cidade de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, foi o município pioneiro na implantação do OP no Brasil. O surgimento dessa experiência – assim como dos conselhos de políticas públicas - se vincula, originalmente, a centralidade do tema da cidadania no debate ocorrido no processo de redemocratização do país, no qual participaram diferentes grupos sociais e políticos, à esquerda e à direita, e que disputaram a construção e o futuro da democracia brasileira pós-1988. A Constituição de 1988, em suas tendências descentralizadoras, embora federativas, permite a expressão do poder local (municipal, de bairro, etc.), dando a possibilidade dos agentes serem protagonistas de experiências que construíssem e garantissem a cidadania, em especial os grupos populares nos centros urbanos (FEDOZZI, 2000) – residentes em locais com pouca ou nenhuma infraestrutura geral. Obviamente, contudo, só o OP não institui a cidadania, existindo diversos obstáculos a esse processo, porém se caracterizou por ter sido uma inovação social e institucional no cenário brasileiro após a ditadura civil-militar, que fechou todos os canais de comunicação entre Estado e sociedade, os enxergando como prejudiciais à administração do país. Segundo Fedozzi (2001) os pontos para a consolidação da democracia são variados, do

ponto de vista social e institucional, esses pontos podem se relacionar à “qualidade dos processos de racionalização democrática do Estado, favorecendo o exercício impessoal do poder e a prevalência de regras universais na conduta da gestão sócio-estatal” (FEDOZZI, 2001, pg. 23).

Nesse contexto, ocorre a formação do Partido dos Trabalhadores, originado da luta sindical dos operários do complexo industrial do ABC paulista, no estado de São Paulo. Esse grupo elege representantes nas primeiras eleições municipais pós-ditadura. Aliando-se a movimentos sociais populares, conquistam a vitória nas eleições municipais e passam a desenvolver experiências de participação social em diversas cidades do país, a partir do final dos anos 1980 e início dos anos 1990 (FEDOZZI, 2001)⁴⁴. Uma das origens do OP em Porto Alegre, também, é a criação, no ano de 1983, da União das Associações de Moradores de Porto Alegre, a UAMPA, enquanto a primeira instância associativa no Brasil que reivindicou a participação dos cidadãos na formulação das políticas públicas e a democratização do orçamento público municipal. No ano de 1989, o candidato Olívio Dutra, do PT, se elege prefeito de Porto Alegre e implanta essa iniciativa. A administração do PT na época ficou conhecida como Administração Popular, a qual ficou na prefeitura de Porto Alegre por dezesseis anos consecutivos, perdendo a eleição em 2005 para José Fogaça, da coligação PPS-PTB.

Atualmente, o modelo do OP está presente em mais de trinta cidades brasileiras, tais como as capitais Belo Horizonte e São Paulo, e municípios do interior dos diferentes estados, tais como Santa Maria (RS) e Teresópolis (RJ). Em outubro de 2007 foi criada a Rede Brasileira de Orçamento Participativo⁴⁵, como resultado do amadurecimento histórico dessa experiência de participação social brasileira. Começam, agora, a serem criadas experiências internacionais de OP, como nos Estados Unidos e na Colômbia.

Os conselhos de políticas públicas, por sua vez, se caracterizam por “desenhos institucionais de partilha do poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais” (AVRITZER, 2008, pg. 44). Atualmente, os conselhos na área da saúde são os mais expressivos e, pode-se dizer, que seus processos históricos de formação indicam a vitalidade da atuação da sociedade civil brasileira nessa temática nos anos finais e posteriores a ditadura militar. Nesse sentido, em oposição, por exemplo, à área da SP, os movimentos que compunham a sociedade civil organizada em torno

⁴⁴ Segundo Fedozzi (2000), porém, não é possível realizar uma correlação direta das administrações do Partido dos Trabalhadores com a implantação da experiência do OP, visto que outras administrações municipais, de outros partidos políticos, também realizaram experiências semelhantes em outras partes do país.

⁴⁵ Link: <http://www.redeopbrasil.com.br/>

da pauta da saúde apresentam já no momento constituinte, em 1988, uma proposta de um sistema descentralizado de saúde complementado pela participação social em conselhos, na forma de emenda popular, que foi aprovada com poucas modificações de alguns setores conservadores (AVRITZER, 2008, pg. 53). Segundo o autor (2008), atualmente existem mais de 5000 conselhos de saúde espalhado ao longo do território brasileiro. Em se tratando da realização de conferências nacionais, a área da saúde é a que mais realizou processos desse tipo, sendo a última, de número 14, ocorrida no ano de 2011.

Os grupos da sociedade civil que militavam na área da saúde se encontravam com um grau de organização importante no momento da constituinte. A adoção dos conselhos pelo capítulo constitucional sobre a saúde foi incorporado em 1990, com a lei 8.142, dois anos após a própria constituinte. Na primeira versão o presidente à época, Fernando Collor de Melo, vetou os pontos referentes à participação popular no sistema de saúde (AVRITZER, 2008). Diferentemente do modelo do OP, os conselhos de saúde funcionam a partir da partilha de poder e responsabilidade entre a sociedade civil e a sociedade política, aliada à sanção, por meio da não transferência de recursos federais para as cidades que não houverem conselhos, que não possibilitem e desenvolvam, assim, a participação na temática (AVRITZER, 2008).

Ao possuírem uma história⁴⁶ de desenvolvimento e consolidação na esfera pública brasileira, as instituições participativas e as formas associativas da sociedade brasileira chamaram a atenção de pesquisadores praticamente já em seu momento inicial, em processo semelhante que ocorreu com o fenômeno da violência, constituindo atualmente um campo acadêmico rico de debates e análises, mesmo que esses processos tenham, até agora, sido analisados em separado. Cabe rapidamente, como exemplo, citar o trabalho de Cortes e Gugliano (2010), que defendem que podemos identificar, nesse amplo campo de estudos, esquematicamente, dois grupos de trabalhos sobre os “fóruns participativos da gestão pública”

⁴⁶ Por fim, politicamente falando, registra-se que no ano de 2014 a presidente Dilma Rousseff, do PT, através da Secretaria-Geral da Presidência da República, lançou duas importantes iniciativas para o desenvolvimento e ampliação do diálogo entre as diversas organizações da sociedade civil e o Estado brasileiro, que são resultado do histórico de instâncias de participação social no país, de conselhos a conferências nacionais. Essas iniciativas são o Plano de Ação do Compromisso Nacional pela Participação Social e a Política Nacional de Participação Social, que tem o intuito de organizar legalmente o conjunto de orientações e conceitos que se relacionam com as dinâmicas e processos de participação social no país, as quais efetivam o diálogo da sociedade brasileira com o Estado, em seus três níveis federados. Setores conservadores brasileiros realizaram diversas críticas a esse decreto, o qualificando como “bolivariano”, numa tentativa de criticar e desqualificar o aprofundamento da participação social no Brasil como essencial à democracia. No Congresso Nacional o decreto foi barrado pelos parlamentares, em uma nítida perda do Executivo no processo de negociação. Essa visão minimalista, que resume a democracia apenas ao voto, e não compreende a participação social como a ampliação do próprio modelo democrático, é defendida, como já vimos, pelos teóricos clássicos da democracia, como Weber e Schumpeter, embora se trate claro de conservadorismos diferentes, em virtude do contexto social e histórico diverso.

(CORTES & GUGLIANO, 2012, pg. 45) no Brasil. O primeiro grupo de trabalho se mostram céticos quanto às possibilidades democratizantes dessas instâncias, em especial no que tange à gestão pública. Outro grupo de pesquisas aponta para o sentido contrário, defendendo a capacidade de democratização do Estado através desses fóruns (CORTES & GUGLIANO, 2010). O que diferencia, essencialmente, essas diferentes abordagens dos espaços participativos se relaciona com a forma como cada um percebe a natureza dos interesses sociais que esses espaços representam. Por um lado, os trabalhos de abordagem mais cética defendem que os interesses aí representados apenas são a formatação de interesses neocorporativos, sendo que para os trabalhos que defendem a capacidade democratizante dessas arenas compreendem que elas fazem parte mesma da arena pública moderna dos países que as desenvolvem, e isso garantiria a possibilidade dessas instancias produzirem processos de democratização da gestão pública, no limite, das relações da sociedade civil com o Estado (CORTES & GUGLIANO, 2010).

Por fim, cabe destacar que o debate da teoria democrática, da sociedade civil e das instancias participativas pretendem, assim, complementar as discussões sobre as formas de violência contemporâneas, a crise do sistema de Justiça Criminal, as formas tradicionais da SP brasileira e as novas tensões pela democratização desse espaço institucional no Brasil. Ao passarmos, agora, para a apresentação da experiência, mesmo que local, do COMJUS e dos fóruns regionais (de bairro) de justiça e segurança, pretendemos apresentar como, ao longo do tempo da pesquisa de campo realizada, essas dimensões até aqui trabalhadas estão, em maior ou menor grau, presentes nesse espaço, e apresentam-se de diferentes formas.

4 A EXPERIÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DO CONSELHO MUNICIPAL DE JUSTIÇA E SEGURANÇA DE PORTO ALEGRE

Neste último capítulo apresentamos, enfim, a experiência de participação social no Conselho Municipal de Justiça e Segurança de Porto Alegre, realizando a análise dos dados à luz dos referenciais teóricos anteriormente apresentados, a partir da pesquisa de campo realizada durante dois anos de mestrado, que compreenderam o período dos anos de 2013-2014, referentes a uma gestão do COMJUS⁴⁷, a qual foi acompanhada.

O capítulo está dividido, em uma primeira parte, em um relato metodológico das estratégias de recolha e análise dos dados da pesquisa de campo direcionados para dialogarem com as dimensões teóricas anteriormente apresentadas. Em um segundo tópico, é apresentado o COMJUS propriamente dito. Seu movimento de formação e institucionalização, quais os agentes envolvidos nesse processo, quais atualmente participam, etc. Nessa parte do capítulo, também, cumpre-se o único objetivo restante apresentado na introdução da dessa dissertação. Basicamente, apresentar os diversos atores que participam desse espaço de discussão da problemática da violência e do controle social em Porto Alegre, e como eles contribuem, a partir de suas diferentes posições sociais, para o desenvolvimento da participação social na SP com possíveis possibilidades de construção de novas perspectivas de controle social, no âmbito do município. O cumprimento desse objetivo auxiliar-nos-á para demonstrar a presença da perspectiva da conflitualidade mesma no processo de participação e verificação de diferentes perspectivas de controle social, algumas próximas do senso comum, e influenciadas em grande medida pelas representações mesmas da violência que os participantes – sejam eles institucionais ou não – possuem desse fenômeno. Por fim, realiza-se a análise dos dados recolhidos em campo.

Retomemos o próprio problema de pesquisa formulado originalmente, e que guiou essa pesquisa do início ao fim, para que possamos compreender melhor a análise aqui realizada: a partir do estudo de caso da cidade de Porto Alegre, quais as possibilidades e limites da adoção de processos participativos na segurança pública, em um contexto de conflitualidades sociais e de desenvolvimento, nesse mesmo contexto, da perspectiva da

⁴⁷ O processo de formação de uma coordenação do conselho é realizada, primeiramente, em um processo eleitoral de novos representantes no conselho dos fóruns regionais, os quais posteriormente tem, dado início do processo de eleição da coordenação, tem a liberdade de articular-se com outros representantes dos dezessete outros fóruns e proporem a criação de uma chapa para concorrer à coordenação. No período da pesquisa de campo acompanhei esse processo em um fórum da cidade e a eleição, que se realiza com voto aberto, em uma reunião ordinária do COMJUS a qual ocupou-se integralmente com esse processo. No período que acompanhei, o grupo que coordenava o conselho foi reeleito para mais uma gestão, para os anos de 2014-2015.

Segurança Cidadã, a qual pretende tencionar um quadro tradicional de fechamento institucional desse campo no Brasil? De forma específica, qual o status efetivo do COMJUS enquanto agente propositor e fiscalizador das políticas municipais de segurança? Quais as perspectivas abertas pelo COMJUS no sentido da produção de uma atuação integrada das forças e instituições de segurança pública em Porto Alegre? Passemos, enfim, a cada uma desses momentos do capítulo.

4.1 Escolhas das estratégias metodológicas – produzindo a comunicação entre teoria e empiria

Diante da delimitação de um objeto sociológico, se mostrou imperativo a constituição de diversas estratégias metodológicas que permitissem a efetivação de três etapas fundamentais do processo de pesquisa: o “recolhimento” dos dados, o processo de interpretação desses dentro de um esquema de inteligibilidade teórica e, por fim, a conclusão da pesquisa a partir da construção sociológica construída.

A percepção da abordagem teórico-metodológica é fundamental para o direcionamento do trabalho a ser realizado em campo, e posteriormente sua análise, retirando dos dados algo a mais que a observação primeira da realidade social, escapando assim da pura e simples descrição do processo social pesquisado. Longe de descrições primeiras, a quantidade de material recolhida, a partir das técnicas que serão realizadas, demandará um esforço organizado de análise, pois:

O trabalho de campo, a produção de dados e a observação dos fenômenos que constituem o núcleo de interesse da pesquisa devem ser pensados e conduzidos articuladamente. Não se pode ter pressa em finalizar a pesquisa de campo, pois o real se revela muito lentamente. Mas é preciso, sobretudo, dialogar com os dados, indagar, observar as diversas possibilidades, mesmo as mais improváveis. É necessário organizar e formalizar o pensamento, criar hipóteses acerca dos fenômenos investigados e confrontar com a observação, para provocar o estabelecimento de conexões que poderiam passar despercebidas. Para isso, a maneira como interrogamos o fenômeno é crucial. Os dados não são autoexplicativos, eles não fornecerão respostas e certezas, pois são eles mesmos o resultado de uma construção do pensamento, que organiza e atribui sentido ao real (ALMEIDA, 2014, pg. 5).

Metodologicamente orientado pelo problema de pesquisa, a abordagem selecionada para a realização dessa pesquisa é de corte qualitativo, sendo decidido realiza-se um Estudo de Caso. Essa técnica de pesquisa, a qual tem origem nas ciências da saúde, atualmente vem sendo cada vez mais utilizada nas ciências humanas (VENTURA, 2007).

Essa utilização crescente tem se caracterizado, muitas vezes, por um caráter instrumental, em virtude de os estudos de caso normalmente envolverem o entendimento de um fenômeno mais amplo, que o caso selecionado é parte desse integrante desse mesmo processo e, por isso, sua escolha justifica-se como unidade de análise e objeto de estudo (VENTURA, 2007). Ao mesmo tempo, permite ao pesquisador focar-se em apenas um espaço ou aspecto do mundo social, fazendo com que se produza um ganho qualitativo em virtude de uma delimitação específica do real, ganhando-se em profundidade.

Em primeiro lugar, como técnicas de *coleta* de dados foram escritos diários de campo de todas as reuniões presenciadas do COMJUS e, também, de dois dos dezessete Fóruns Regionais que foram selecionados pelo pesquisador, após orientação na banca de qualificação do projeto de dissertação (realizado em dezembro de 2013). Cabe ressaltar que essa confecção dos diários de campo foi orientada pela perspectiva da Sociologia das Conflitualidades, da Mundialização da Violência e de suas consequências para as sociedades latino-americana e brasileira e, também, pelas perspectivas identificadas e apresentadas por Garland (2008), da influencia das mudanças sociais contemporâneas nas reorientações por que passam as instituições da Justiça Criminal hoje, com suas complexidades específicas, influenciadas por seus contextos geográficos e culturais singulares. Obviamente, as orientações teóricas da teoria democrática e seus desdobramentos temáticos na literatura acadêmica – em parte apresentados no capítulo três - poderiam ter nos orientado teoricamente, não apenas contextualmente, mas não foi essa a escolha aqui realizada, para deixar claro que a interpretação não se dará, necessariamente, a partir desses pressupostos.

A realização de pesquisa de campo, no espaço de apenas dois anos, em todos os dezessete fóruns regionais da cidade (que correspondem às dezessete regiões do OP, ou seja, que estão presentes em todas as regiões administrativas do município) se mostraria inviável, tendo que o pesquisador selecionar, arbitrariamente, os fóruns em que a pesquisa se realizaria. Os fóruns selecionados, inicialmente, foram os da região Centro e Partenon, pela facilidade de acesso ao local das reuniões, as quais acontecem sempre à noite, das 19 às 21 horas em data especificada em calendário oficial, uma vez a cada mês. Porém, com o tempo, verificou-se que esses fóruns não apresentavam questões suficientemente satisfatórias para a pesquisa, em virtude da baixa participação, o que acarretava a perda de concentração do debate, pelos participantes, sobre as questões da SP e da violência, em especial no fórum do Centro⁴⁸.

⁴⁸ Em um conversa informal com um dos articuladores do fórum da região centro, foi comentado por este que ele acreditava que um dos motivos que produz a baixa participação dos moradores do bairro nesse espaço se dava por tratar-se de uma região de moradias verticalizadas, o que intensifica o processo de isolamento das relações

Assim, foram selecionados outros dois fóruns, também em virtude da proximidade e facilidade de acesso ao local da reunião, que foram os fóruns da região Cristal (que compreende o bairro de nome do fórum, as regiões da Icarai, Cruzeiro e Santa Tereza) e Centro-Sul (que compreende os bairros Vila Nova e Campo Novo). O critério de seleção dos fóruns pelo pesquisador poderia ter sido o nível estatístico de violência da região do fórum, mas isso não necessariamente se sustenta como critério de seleção, pois não há, de forma obrigatória, uma correspondência entre a vivência do problema e o nível de participação e discussão da temática quando se trata da violência, que na verdade pode produzir, ao contrário, justamente uma situação de esvaziamento do espaço participativo, em virtude de diversos fatores, em especial o medo, a desconfiança e a apreensão que os cidadãos têm de tratar dessas questões publicamente, ainda mais em espaços periféricos onde a presença da criminalidade e da violência é cotidiana.

A delimitação dos fóruns regionais da cidade de Porto Alegre se deu, como já mencionado, pelo critério de facilidade de acesso ao local da reunião do fórum. A escolha a partir desse critério, que deixou de fora os outros quinze fóruns regionais, não inviabiliza o processo de análise dos dados recolhidos nesses fóruns selecionados, pois não se trata, entre os objetivos da pesquisa, de um processo de comparação entre fóruns, mas de análise das questões que apresentam certa generalidade – por que também coincidentes – que surgiram na pesquisa de campo dos respectivos fóruns selecionados. O que se verificou foi que, em virtude das dinâmicas locais de violência e criminalidade de cada região, as demandas e debates formulados nos fóruns apresentam um grau de diferenciação, em virtude das especificidades locais de cada região e localidade da cidade (podendo depender de suas dinâmicas criminais, por exemplo), ao mesmo tempo em que, mesmo com essas diferenciações, surgem questões coincidentes que se prestam à análise sociológica, como ficará demonstrado.

Os diários de campo foram confeccionados a partir de uma posição do pesquisador de não-intervenção nos temas debatidos nas reuniões. Porém, em todas as reuniões que presenciei minha identificação de pesquisador da UFRGS, vinculado ao Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania (GPVC), era verbalizada, pois como processo formal é realizado, em todos os encontros, uma rodada de apresentações para que os participantes saibam publicamente com quem estavam compartilhando a participação, que de mês a mês se alterava em algumas poucos indivíduos que representam suas instituições ou organizações

sociais, impedindo um processo de produção de compartilhamento da problemática da violência, apenas estruturado no senso comum pela veiculação midiática do problema.

sociais. A Brigada Militar, por exemplo, apresenta um alto grau de diferenciação dos indivíduos participantes, enviando, a cada mês, praticamente uma pessoa diferente, com um patente também diferente. Obviamente, a presença física de um pesquisador da UFRGS identificado como tal, poderia trazer por si só uma reorientação das atitudes assumidas por alguns agentes sociais em seus discursos, mas essa dimensão escapa do controle e das intenções do pesquisador, tendo-o que conviver com ela como parte inerente da pesquisa de campo, em praticamente qualquer campo de investigação. Optou-se pela não participação utilizando a fala, mesmo que essa fosse possível e permitida, muitas vezes até estimulada, talvez pela referência do GPVC-UFRGS. Porém, a vivência de campo demonstrou que foi preciso certo tempo para que os participantes entendessem que eu estava ali no papel de, em primeiro lugar, pesquisador, porque muitos me compreendiam apenas como mais um participante do processo, perguntando-me o que eu achava dos assuntos deliberados nos encontros. Não foram raras as situações de repetição e questionamento por parte dos participantes, me perguntando o que eu realmente fazia ali (tentando descobrir ou relembrar sobre meu trabalho) – em especial no primeiro ano do campo em 2013 -, quando eu respondia que era da UFRGS, mais especificadamente do GPVC, o qual, quando citado, parecia gerar certa incompreensão dos presentes quanto ao que efetivamente significaria esse pertencimento. Em alguns momentos senti nitidamente uma parcela de incompreensão dos que me realizavam questionamentos relacionada com a existência de um grupo de pesquisa no tema da violência e da SP atuando em Porto Alegre. Isso, obviamente, é sinal da distância do trabalho acadêmico dos processos sociais práticos, por mais que a temática de violência e SP sempre tenha se aproximado e se desenvolvido em diálogo constante com as experiências institucionais e sociais práticas na realidade brasileira. Na última reunião do ano de 2013, no mês de dezembro, quando eu já estava com meu projeto de pesquisa praticamente acabado, o apresentei, em uma conversa informal, para um dos representantes da ASSECOM-GM que marca sempre presença na reunião do COMJUS, sendo que este indivíduo se mostrou, a partir desse momento, interessado pela minha presença ali, em virtude de ter tomado conhecimento mais formal de minha proposta, a qual até então só vinha sendo pouco comentada. Desde então, esse indivíduo se tornou um interlocutor do campo, disponibilizando-me materiais que utilizei como fonte de pesquisa. Por outro lado, nesse mesmo mês de dezembro, recordo-me de que entrei em contato com um dos também responsáveis pelo conselho municipal na época, dizendo que estaria à disposição para apresentar, se possível e se houvesse um tempo para isso, o meu projeto publicamente, em uma reunião de algum fórum que ainda aconteceria ou em uma possível reunião extraordinária do COMJUS, mas nunca obtive resposta. Em

diversos momentos vivenciei situações ambíguas como essa, de produção de interesse ou não por parte dos interlocutores do processo. Interessante perceber que àqueles que se interessaram mais pelo meu trabalho não ocupavam posições de chefia ou cargos administrativos, com poder de decisão, no âmbito da administração municipal. Quanto mais o indivíduo se encontrava estabelecido no campo, menos parecia ser haver interesse em ouvir o que eu estava construindo no tempo que passei em campo.

Comum foram algumas situações em que alguns participantes pediam-me para que eu assumisse uma posição em algum fórum da cidade, em especial àquele fórum que da minha região de moradia, no caso o bairro Guarujá, na zona sul de Porto Alegre. Somente na segunda reunião do COMJUS, em março de 2014, o interlocutor da ASSECOM-GM, deu um informe que eu estava ali na condição de pesquisador da UFRGS, e que também começaria a acompanhar algumas reuniões dos fóruns regionais, para ter uma ideia mais abrangente do funcionamento do processo. A partir desse momento, pela fala de um representante legítimo do campo (indivíduo vinculado institucionalmente à administração municipal), e que é um articulador do processo dos fóruns e do COMJUS, minha imagem frente aos participantes passou a receber maior atenção. Indicativo desse processo enunciação que o interlocutor fez frente aos participantes dessa reunião foi o fato de que, nesse momento, um dos participantes, interrompeu bruscamente – com um tom de brabeza - o interlocutor que divulgava minha presença enquanto pesquisador, o questionando porque eu iria apenas nas regiões dos fóruns do Centro e do Partenon, e não estaria presente na sua região também, numa perspectiva de que seria importante eu estar presente em todas as regiões, para produzir algo sobre o processo de forma integral. Esse participante, ao longo do ano de 2013, percebia minha presença, mas nunca havia se dirigido a mim, se dirigiu apenas após a divulgação de minha função de pesquisador por parte de outro interlocutor. Respondi a esse participante que desejava minha presença em todos os fóruns que isso não seria possível em virtude do tamanho e dos objetivos da pesquisa a ser realizada, tendo que ter estabelecido uma delimitação arbitrária em virtude de ser um pesquisador individual, sem o auxílio de outros pesquisadores. O participante pareceu compreender, mas disse que gostaria, mesmo assim, de me ver em sua região, participando do fórum.

Assumi-se, a partir da avaliação da experiência de campo, das quais o breve relato anterior faz parte, a opção de deixar livremente o *campo falar por si*, para que se atentasse para as problemáticas surgidas nas suas *formas de apresentação* e em suas *relações* com: 1) o status dos agentes participantes e 2) vinculados aos objetivos da pesquisa, outras

temáticas referentes à situação da violência contemporânea, que permitiram, deliberadamente, realizar o diálogo sociológico com o conceito de conflitualidades sociais.

Também, juntamente com os cadernos de campo, foram analisadas algumas atas das reuniões, mas que acabaram se mostrando muito pouco interessantes e produtivas como fonte de dados, pois a forma como são confeccionadas, ao invés de apresentarem integralmente os assuntos em detalhes, apenas descreviam superficialmente o processo das reuniões, resumindo discursos de diferentes participantes, de tamanho médio a longos, a apenas uma ou duas frases, nem sempre pegando o essencial do discurso do participante. Por si só, a redução dos discursos nas atas, que em teoria deveriam ser os documentos de maior detalhamento de registro dos encontros, pode ser considerada mais como uma informação importante do próprio campo de pesquisa, que revela algumas dimensões da forma como se dá a administração do processo por parte do executivo municipal, o qual encara a questão da SP não necessariamente como prioridade⁴⁹ - o que não quer dizer que não produza um conjunto de ações, com seus diversos agentes -, em um processo que se dá também pela própria formatação legal da SP no país, aonde a SP ainda é de grande responsabilidade dos estados. Outra dificuldade de utilizar as atas como fonte de pesquisa foi a descontinuidade com que me foram fornecidas, pois há reuniões que ocorreram que a SMSEG não possui as atas, e não sabe dizer se alguém a confeccionou. As atas, assim, não se configuraram em uma fonte de análise, por não apresentar características suficientes para isso no que tange o cumprimento dos objetivos e questões de pesquisa.

A realização de entrevistas com alguns agentes do processo de participação no conselho foi originalmente descartada como estratégia metodológica, pois como o objetivo da pesquisa foi perceber, a partir das dinâmicas entre os agentes, as formas pelas quais esse processo participativo lida com a possibilidade de pensar outras formas de controle social, a realização de entrevistas individuais não seria a melhor estratégia, servindo mais como forma de recolher dados sobre o processo de formação do COMJUS do que necessariamente obter informações que me permitissem compreender as representações e expectativas dos agentes sociais frente a outros agentes, todos participantes. Por sua vez, entrevistas com agentes públicos, muitas vezes, acabam se tornando uma maneira de levantar visões excessivamente

⁴⁹ Uma prática bastante comum era o registro fotográfico, por parte dos guardas municipais da Assessoria Comunitária, das reuniões do conselho e dos fóruns, para posterior divulgação no site da SMSEG. Porém, o registro fotográfico era feito nitidamente para cumprir o trabalho de registro oficial das atividades da Secretaria, para posterior divulgação no balanço de atividades mensais, que a Secretaria realiza para o COMJUS ao final de cada semestre do respectivo ano. Foram comuns críticas no sentido de que efetivamente a Secretaria deixava a desejar no cumprimento das demandas surgidas nos fóruns e no conselho para preocupar-se unicamente com o registro fotográfico das reuniões, o que indica a forma como a administração municipal pode estar encarando o processo participativo na segurança pública.

institucionalizadas dos processos sociais, o que não contribui para o objetivo de identificar os relatos de conflitualidades sociais cotidianas no espaço do COMJUS. O que importa, nesse trabalho, é *relação entre os agentes*, o que não descarta a realização de trabalhos futuros com outras perspectivas e possibilidades, que dialoguem com a literatura. Preferiu-se, por isso, analisar as diferentes formas de construção, nos diálogos presenciados, das formas como a violência é encarada e as possibilidades de influência dessas formas na construção de novas perspectivas sobre o controle social, *in loco* mesmo, no espaço de participação social propriamente dito.

As reuniões do COMJUS e dos Fóruns Regionais são mensais e obedecem um calendário oficial que é estabelecido pela Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SEMSEG) no início de cada ano. Durante um mês determinado, os fóruns se reúnem cada um deles em um dia do mês, dia esse estabelecido pelo calendário, e formulam suas demandas e proposições, as quais serão encaminhadas às reuniões posteriores do COMJUS, mesmo que não necessariamente na reunião subsequente, podendo acontecer das demandas dos fóruns estenderem-se sem serem levadas ao COMJUS logo, às vezes demandando certa pressão dos participantes dos fóruns para que isso ocorra. Abaixo dos fóruns regionais ainda o SMPS estabelecido em lei criou a figura dos conselhos comunitários de segurança, que seriam instâncias de participação e discussão da temática da violência e SP em qualquer nível territorial abaixo do fórum, como, por exemplo, uma rua, um conjunto de ruas, somente um bairro, etc., que tem autonomia para organizar-se, através de seus cidadãos residentes, e proporem a criação de um conselho comunitário, que também realizará uma reunião mensal, e repassará suas demandas ao fórum, que, assim por diante, as repassará para o COMJUS, na ocasião das suas reuniões.

Em se tratando das reuniões do COMJUS presenciadas por mim no ano de 2013, foram as dos meses de abril, maio, julho, agosto, setembro, novembro e dezembro. No ano de 2014, estive presente nos meses de abril, maio, agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro. Porém, no mês de dezembro, mesmo eu tendo me deslocado até o local da reunião, acabou não havendo o encontro em virtude da baixa participação, o que, em verdade, se apresentou como um problema recorrente do campo de pesquisa. Os meses de junho e outubro de 2013 não me fiz presente em virtude de eventos acadêmicos dos quais participei na UFRGS.

No ano de 2014, os meses de junho e julho não houveram reuniões em virtude da, respectivamente, greve dos funcionários da prefeitura, que fecharam o prédio da administração municipal onde acontecem as reuniões como forma de protesto, e da realização da copa do

mundo, que paralisou as atividades do conselho, e da SEMSEG de uma forma geral, a qual se ocupou com a cooperação da GM com a Brigada Militar praticamente na região do estádio Beira-Rio e do bairro Menino Deus. O ano de 2014, em virtude da realização da Copa do Mundo da FIFA em junho/julho e do processo eleitoral para cargos federais e estaduais em outubro, mas que praticamente começa a movimentar os grupos políticos meses antes foram bastante prejudiciais para o andamento contínuo das atividades do COMJUS, em virtude da ausência de reuniões, o que quebrou a dinâmica de tratamento das questões, não as fazendo chegar ao nível do executivo municipal. Com o andamento normal das reuniões já se encontram dificuldade nesse processo, com a parada das reuniões se torna efetivamente mais difícil, em virtude da necessidade de retomada das questões discutidas, que nem sempre se resolvem em apenas um encontro, demandando mais de uma reunião para ser minimamente consensuado, quando possível.

Tanto os encontros do conselho quanto o dos fóruns duram, em geral, cerca de duas horas, sendo que poucas vezes se estenderam mais do que esse tempo. Em vários momentos foi presenciada certa urgência de finalizar as reuniões do conselho, porque ela acontece no centro da cidade, local que a noite vivencia dinâmicas de violência, e também porque muitos dos conselheiros moram em regiões afastadas do centro, tendo que pegar o transporte coletivo para se deslocarem para suas casas.

Por sua vez, nos fóruns, em 2014, as reuniões da região centro-sul que estive presente foram as dos meses de agosto, setembro e novembro e dezembro. A reunião do mês de outubro foi cancelada, e na de dezembro não pude comparecer em virtude de problemas pessoais. No fórum regional do Cristal, estive presente em todas as reuniões do segundo semestre, de agosto a dezembro, tendo se mostrado esse fórum onde, de forma mais produtiva, ocorreu a recolha de dados e pontos a serem apresentados.

A partir da leitura crítica do material de campo, e em consonância com os objetivos pretendidos na dissertação, esses *três recortes do processo metodológico*, permitiram que o pesquisador constituísse *duas linhas de análise* - linhas essas que foram constituídas na vivência mesma do campo de pesquisa, retiradas do processo empírico -, nas quais serão inseridas *quatro dimensões* que apresentaremos posteriormente. Essas duas linhas de análise, vivenciadas em campo, são o próprio conceito de conflitualidades sociais e as relações sociedade-Estado que se desenvolvem no conselho, e ali conforma dinâmicas específicas entre os agentes, no processo de construção de um novo controle social. Como dimensões internas a essas três linhas de análise foram desenhados, a partir de sua recorrência, *quatro dimensões* que a estratégia de não-intervenção permitiu visualizar ao

longo de dois anos de inserção no campo, são elas: 1) os procedimentos formais e informais que orientam as reuniões; 2) as possibilidades de fala dos envolvidos no processo; 3) as condições de produção da legitimidade, fora do espaço participativo, mas que tendem a se reproduzir internamente a ele, dos diferentes atores envolvidos nas reuniões, em especial a relação da sociedade civil com as forças policiais militares e, por fim; 4) as características gerais das demandas formuladas, que se mostraram bastante influenciadas pelas expectativas, por parte dos demandantes, das capacidades de resolução dos problemas sociais apresentados por parte das instituições. Cada dimensão apresentada se relaciona, também, com a diversidade de propostas que surgiram nos encontros, os quais em alguns momentos colocavam-se algumas vezes em consenso, outros momentos em conflito, dependendo dos agentes envolvidos na questão específica discutida. Através desses princípios metodológicos pode-se presenciar e perceber que o campo de pesquisa do COMJUS e dos fóruns regionais selecionados apresenta uma série de questões que, entre si são conflituosas e expressam também um conjunto de conflitualidades sociais, ao mesmo tempo em que surgem, nos dados, indicadores do processo de crise das instituições que compõe o campo da Justiça Criminal contemporânea.

Essas três linhas de análise, juntamente com suas dimensões internas, nas quais serão inseridos e interpretados os dados, podem ser aplicados para os dados recolhidos tanto no espaço do COMJUS quanto no dos obtidos nos fóruns regionais em que estive presente, pois as questões debatidas se mostraram semelhantes, com a diferença de que no espaço do COMJUS as instituições do executivo municipal estavam presentes com o intuito de receber as demandas formuladas regionalmente. As demais referências conceituais serão utilizadas na medida em que os dados apresentados as demandarem, para sua melhor compreensão, inseridos em um quadro teórico e não apenas descritivo.

A esses pontos apresentados, pretende-se realizar o processo de interpretação dos dados dentro de um esquema de inteligibilidade teórica, orientado pelos capítulos anteriores. Na linha da perspectiva da Sociologia das Conflitualidades (TAVARES-DOS-SANTOS, 1999; TAVARES-DOS-SANTOS, 2009; WIEVIORKA; 1997), a partir de seu conceito de violência. Utilizaremos esse conceito porque a violência contemporânea, como ele a descreve, se expressa não apenas pela relação clássica de violência física, mas é indicativa da existência de uma rede de conflitos sociais – nas micro relações sociais de produção do social -, a partir da vivência cotidiana dos agentes, que, se pode dizer, os espaços de participação abrangidos por essa pesquisa conseguiram dar conta de alguns casos. Cabe lembrar, também, as

mudanças sociais que influenciam nas reorientações por que passam as instituições da Justiça Criminal contemporânea, descritos por Garland (2008).

Por fim, com a consciência de que as estratégias de coleta e análise de dados selecionadas possuem diversas limitações, pois trata-se o campo dos estudos sobre metodologia um campo de proposições em aberto – para além dos manuais -, realizar-se-á a análise dos dados de campo a partir do esquema apresentado, o aperfeiçoando e, ao mesmo tempo, pensando novas possibilidades metodológicas para as pesquisas futuras a serem, pelo pesquisador, desenvolvidas.

4.2 O processo de criação e apresentação da experiência do COMJUS de Porto Alegre

No contexto de redemocratização uma série de áreas de competência do Estado brasileiro encontraram oportunidades para a articulação dos diferentes grupos da sociedade civil que passaram a pautar a necessidade da criação de instância com interface sócio-estatal articuladoras e mediadoras dos mais variados interesses sociais, também por compreender o momento propício de liberalização das instituições pós-ditadura que abrem espaço para a organização dessas mesmas instâncias, aproveitada pelos grupos da sociedade civil mais articulados nesse momento. Esse não foi o caso, provavelmente o único, da segurança (LIMA et al, 2012), pelo histórico de ligação das forças policiais com o período ditatorial, compreendidos, aqui, novamente, como parte de um fechamento institucional do próprio campo. Informações extraídas da Pesquisa Nacional dos Conselhos de Segurança Pública, realizada pela SENASP, informam que em 85,6% dos casos dos municípios com conselhos de segurança pública, a polícia militar está presente no conselho, e em 76% verifica-se a presença das polícias civis, o que indica a prevalência das forças policiais como forte referência, ainda, da área. Segundo Lima et al (2012), na década de 1980 verificamos a criação dos primeiros conselhos comunitários de SP no Brasil, mas de uma diversidade quanto a trajetória, que praticamente não se apresentou como linear para os diferentes conselhos, não produzindo uma consolidação dessas experiências pioneiras. Nos anos de 1990, em virtude do neoliberalismo, verifica-se um refluxo das experiências de participação na temática, onde acaba predominando um modelo de segurança pública militarizado, focado na ação policial (LIMA et al, 2012).

O processo de proposição, criação e institucionalização do Conselho Municipal de Justiça e Segurança Pública de Porto Alegre (COMJUS) está diretamente relacionado ao

conjunto mais amplo de reorientações institucionais por que passou, e ainda passa, a SP no Brasil na última década, a partir de esforços governamentais, conjuntamente com iniciativas e pressões da sociedade civil. Ao mesmo tempo, o estabelecimento de conselhos em SP tem se vinculado à renovada compreensão, que a perspectiva preventiva da Segurança Cidadã tem produzido, defendendo os conselhos como parceiros nessa construção de um novo modelo de controle social, que percebe a participação social como constituinte da SP.

Quanto aos seus diferentes status, porém, a maioria dos conselhos em SP em atividade no país hoje ainda não permite os identificarmos como conselhos gestores, como foram desenvolvidos os conselhos na área de saúde, por não possuírem as competências para serem qualificados dessa maneira, tal como poder decisório sobre recursos financeiros para aplicação no setor. A maioria desses conselhos tem status apenas *consultivo*, que é a função apenas de indicar e/ou estudar ações para o poder público desenvolver políticas públicas com o objetivo de administrar as diferentes formas de violência contemporâneas, dos contextos sociais específicos dos conselhos.

Sempre foram comuns no Brasil, porém (vide o capítulo dois), grupos de entidades e representações da sociedade civil que discutiam a temática da violência – em suas diversas frentes e formas de expressão como, por exemplo, a violência de Estado, entre outras -, em fóruns e associações criados de forma autônoma, mas que não possuíam nenhum grau de institucionalização, o que acarretava certa dificuldade na própria relação com o Estado, nos seus três níveis federativos. A pluralidade desses grupos, entretanto, escapa das possibilidades de mapeamento desse trabalho. Ao mesmo tempo, a articulação desses grupos para criarem possibilidades de influência na elaboração de políticas públicas era praticamente nula, embora fossem vozes bastantes críticas com relação ao problema da violência e do controle social no país. Atualmente, a literatura trata também dessas diferentes formas de participação, mas a distingue das instituições participativas em virtude da ausência, justamente, de qualquer grau ou forma de institucionalização, que tem se constituído como critério, às vezes, de participação em processo de participação social de maiores amplitudes, como conferências nacionais, por exemplo (AVRITZER, 2007; AVRITZER; 2008).

Atualmente, as diversas experiências de conselhos em SP começam a ser institucionalizados, ora surgindo a partir do movimento de institucionalização, ora existindo previamente e passando a ser institucionalizado, em um movimento que produz, obviamente, perdas e ganhos, e abre a possibilidade de discussão futura dos formatos que esses conselhos poderão e/ou deverão possuir, provavelmente diversificados em função dos contextos sociais específicos, no auxílio do processo de descentralização da gestão pública na área de SP

proposta – mesmo que em disputa – pela nova perspectiva das políticas públicas da área. O que existe hoje, nos quesitos do formato e das experiências concretas, é uma diversidade de experiências que não possuem comunicação entre si – outro ponto defendido pela Segurança Cidadã.

Se, por um lado, temos a noção de descentralização da gestão pública balizando a criação de espaços de participação social no campo da segurança, por outro lado, e aqui repousa o principal entrave à consolidação dessas mesmas experiências de participação, é possível que o controle das políticas públicas, pela sociedade, possa ficar comprometido, bem como a responsabilização das instâncias de controle criminal, uma vez que a dispersão das responsabilidades não encontra arcabouço legal (LIMA et al., 2012, pg. 40).

Nesse contexto complexo, o caso do COMJUS de Porto Alegre é importante, pois pode ser considerado um dos precursores na institucionalização da participação social nessa temática. Porto Alegre, no ano de 2001, na prefeitura de Tarso Genro, do PT, começa a gestar uma Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Direitos Humanos (SMSUDH) por meio da elaboração da aplicação de alguns projetos-piloto que foram orientados pela perspectiva da Segurança Cidadã (CUNHA, 2006). A lei que cria essa secretaria é a Lei Municipal 9056/02, de dezembro de 2002.

Na primeira gestão da secretaria que foram desenvolvidas diversas iniciativas que se orientavam pela perspectiva preventiva da segurança, indicando esse processo de mudança social e institucional, tais como a realização de seminários regionais sobre a segurança pública, como forma de informar a população sobre essa temática historicamente não discutida. Porém, somente em 2003, de forma pioneira no estado do Rio Grande do Sul (RS), sob a prefeitura de João Verle, pois Tarso Genro havia saído para concorrer para o governo do estado, também do PT, que a cidade elabora um plano municipal de Segurança Cidadã com a colaboração de uma rede diversificada de agentes sociais envolvidos, desde acadêmicos, passando por entidades e militantes da sociedade civil até agentes ligados diretamente a Segurança Pública, entre gestores e trabalhadores, e constitui seu Conselho Municipal de Justiça e Segurança (COMJUS), a partir da Lei Municipal Complementar nº 487 de 14 de Janeiro de 2003⁵⁰, e foi regulamentado pelo Decreto nº 14.487 de Março de 2004, sendo o Conselho, vinculado, por sua institucionalização, à SMSUDH. Cabe registrar que, após a derrota eleitoral do PT ao executivo municipal, essa secretaria foi dividida em duas pela administração vitoriosa, nas eleições de 2004, do então prefeito José Fogaça, que deu ao

⁵⁰ As respectivas legislações se encontram em anexo desse trabalho, e materializam os objetivos da criação do COMJUS e dos fóruns regionais. Suas diretrizes estão, teoricamente, em consonância com a perspectiva de Segurança Cidadã, como caracterizado no capítulo dois.

Partido Progressista (PP) o comando da instituição, expressando o entendimento do grupo político no poder do executivo municipal de que as temáticas da segurança e dos direitos humanos não necessariamente devem estar relacionadas. Hoje, existem a Secretaria Municipal de Direitos Humanos (SMDH) e a Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SEMSEG), a qual possui estrutura própria. Esse movimento de separação das secretarias indica, como afirmamos, que a perspectiva da Segurança Cidadã não se encontra como um consenso entre os agentes sociais, muito menos pronta na realidade, mas depende do contexto social e político vigente, encontrando possibilidades de realização de ações institucionais nesse sentido diretamente relacionadas aos agentes que a defendem, e, por isso, a desenvolvem, em um campo de disputas de perspectivas sobre o controle social contemporâneo.

O processo de formação do COMJUS de Porto Alegre expressa - e aqui podemos, inicialmente, relacioná-la com uma das nossas dimensões de análise propostas -, o surgimento dos novos atores que passam a participar e tencionar, pelo protagonismo que adquirem no processo, o campo da SP no âmbito do município. De forma específica, em Porto Alegre ocorre um movimento de mudança de status de alguns agentes que, até então, mesmo participando do campo, não possuíam essa compreensão de protagonismo ou não chegavam, por uma série de limitações institucionais, a se estabelecer dessa forma, tanto pelo lado da sociedade civil quanto os das instituições de segurança. Pelo lado da sociedade civil, o caso da Organização Não-Governamental (ONG) Guay – Democracia, Participação e Solidariedade expressa esse movimento. Essa ONG tem um histórico de atuação em diversas temáticas, em especial Ecologia e Agricultura, Democracia Participativa, Economia Solidária, Direitos Humanos e Segurança Pública, e encontrou nesse contexto um espaço de oportunidades para tornar-se um protagonista na formação e posterior participação do/no COMJUS. Quadros dessa ONG integraram a primeira gestão da SMSUDH, passando para a oposição quando da derrota eleitoral do PT para o executivo municipal, em 2005, partido que aloucou esses quadros na secretaria. Lembrando Dagnino (2006), a América Latina e o Brasil colecionam exemplos desses movimentos que deslocam a sociedade civil para a sociedade política, e a consequente tomada das instituições e, também, de volta à sociedade civil, com diversas implicações que isso traz para a disputa pela construção democrática (DAGNINO, 2006) no continente e nesse país em especial, pois a posição institucional ou social ocupada pelos diferentes grupos políticos é uma variável na análise desse processo social de construção contínua. Por sua vez, pelo lado da sociedade política, a Guarda Municipal de Porto Alegre (GM-POA), por meio da criação de uma Assessoria Comunitária (ASSECOM-GM), reorienta alguns de seus quadros para a realização do trabalho de articulação e organização dos fóruns

regionais estabelecidos em lei, e aproximou-os mais de uma perspectiva de prevenção social da violência e do crime, e os retirou da proteção exclusivamente patrimonial da prefeitura, tarefa tradicional das guardas municipais no Brasil. Essa nova função da ASSECOM-GM designou os guardas municipais como protagonistas e os colocou junto das comunidades onde se organizaram os fóruns, ouvindo as demandas dos cidadãos nesse espaço. O modelo atual da ASSECOM-GM estabelece que cada guarda municipal desse setor seja responsável por articular e mobilizar, constantemente, três fóruns regionais, sendo que o guarda municipal mais antigo nessa função é responsável por um fórum a mais, ou seja, quatro fóruns na cidade. Atualmente, o número de guardas municipais na ASSECOM-GM é de cinco servidores. Cabe registrar, também, que as GMs no Brasil vêm vivenciando mudanças de status institucional provocadas pela aprovação de nova legislação para essas instituições constituintes do capô do controle social⁵¹, em seu modelo brasileiro.

No processo de institucionalização do COMJUS, juntamente com o surgimento de novos protagonistas no debate e no trabalho de controle social, estabeleceu-se as representações que fariam parte do conselho, tendo assento neste. As representações são as mesmas até hoje, e nunca ocorreu uma tentativa de mudança desses grupos. As representações do COMJUS são guiadas, primeiramente, pelas representações dos fóruns regionais, as quais se espelham no conselho. A participação dessas representações, nessas três esferas de participação, é de caráter voluntário, sendo que, legalmente, é vedado o recebimento de salários ou qualquer outro tipo de remuneração (monetária, em bens, etc.) pelos conselheiros, que não recebem nada nem da parte do Executivo municipal (SEMSEG), nem da comunidade, que poderia, por ventura, se organizar e estabelecer esse tipo de prática. Essa espécie de acordo, porém, não foi registrada em nenhum momento no acompanhamento de campo, nem no âmbito dos fóruns que participei, nem no COMUS.

As representações dos fóruns regionais – participantes também do COMJUS -, como estabelecidas em lei, são as que seguem:

⁵¹ A aprovação, pelo Congresso Nacional, do Estatuto das Guardas Municipais brasileiras é um indicativo desse processo de mudança. Para alguns especialistas, esse processo de aprovação ocorreu rapidamente no Congresso Nacional, se comparado a outros projetos em tramitação, como uma clara resposta dos setores conservadores às mobilizações sociais de junho/julho de 2013. Ao estabelecer novas competências para essa instituição, ainda não muito bem delineadas, essa nova legislação pode vir a reforçar o modelo policial para as GMs, quando o processo que se pretende em uma perspectiva de Segurança Cidadã é justamente o inverso. Como exemplo, a SEMSEG de Porto Alegre estabeleceu no ano de 2014 em sua GM um grupo que segue os mesmos padrões de ação dos batalhões de choque das polícias militares, com o pretexto de que eles serão usados em momentos como os ocorridos nas manifestações de 2013. O quanto isso responde, também, por mudanças societárias, apenas futuras pesquisas poderão responder.

- I – dois representantes da Brigada Militar, um da atividade de policiamento e outro de bombeiro;
- II – um representante da Polícia Civil;
- III – um representante do Ministério Público Estadual;
- IV – um representante do Poder Judiciário Estadual;
- V – um representante do Conselho Tutelar;
- VI – dois representantes da Secretaria Municipal de Segurança (SEMSEG), sendo um da Guarda Municipal;
- VII – um representante da Fundação de Assistência Sócio-Educativa do Estado do Rio Grande do Sul (FASE);
- VIII – um representante da Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC);
- IX – treze representantes das regiões, de comunidades, entidades, movimentos sociais e/ou dos Conselhos Comunitários de Segurança.
- X – um representante da Empresa Porto-Alegrense de Transporte e Circulação (EPTC);
- XI – um representante das escolas da região;

Quanto às representações oficiais do COMJUS, que se encontram mensalmente nessa instituição participativa, mesmo que a participação seja aberta para toda a comunidade interessada, não havendo impedimentos legais para isso, por sua vez, são as seguintes:

- I – um representante da comunidade de cada Fórum Regional de Justiça e Segurança;
- II – um representante de cada órgão público que integra os Fóruns Regionais de Justiça e Segurança
- III – um representante do Instituto Geral de Perícias (IGP)
- IV – um representante da Superintendência de Serviços Penitenciários (SUSEPE);
- V – um representante da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul;
- VI – um representante da Câmara de Vereadores;
- VII – um representante da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA);
- VIII – um representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB);
- IX – um representante da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS);
- X – um representante da Polícia Federal (PF);
- XI – um representante da Associação Rio-grandense de Imprensa (ARI);
- XII – um representante da Secretaria Municipal da Educação (SMED);
- XIII – um representante da Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul

XIV – um representante da Central de Movimentos Populares e;

XV – um representante do Grupo de Diálogo Inter-religioso.

Percebe-se, pelo exposto, que os representantes dos fóruns regionais possuem composição majoritária no COMJUS em virtude de existirem 17 fóruns regionais⁵², o que confere boa parcela de representação à sociedade/comunidade – não confundida aqui com a sociedade civil, a qual, para ser conceituada, exige um nível mínimo de organização -, podendo ser feita de forma espontânea por qualquer cidadão residente na localidade do respectivo fórum. Importante registrar que alguns conselheiros dos fóruns regionais apresentam um histórico de militância popular em outras temáticas da cidade de Porto Alegre, e se engajam nos fóruns e no COMJUS em virtude dessa disposição ao associativismo, tendo histórico de atuação, por exemplo, no OP. Porém, as dinâmicas de transações desses indivíduos de uma instituição participativa para a outra, e suas consequências no processo de construção democrática, não foi foco dessa pesquisa, mas acredita-se que ele pode comunicar dimensões importantes de avanços e retrocessos desse movimento.

O formato institucional do COMJUS privilegia os participantes dos fóruns que não necessariamente militam ou são vinculados a algum movimento organizado, embora não impede a possibilidade de associação dos participantes. Percebe-se, também, um esforço de reunir no espaço participativo instituições da SP juntamente das instituições que realizam o trabalho de assistência social, como é o caso da FASE, da FASC e dos Conselhos Tutelares. Essa junção é nitidamente influenciada pela perspectiva da articulação e complementariedade institucional, defendida pela Segurança Cidadã.

A sociedade civil, por sua vez, conta com apenas quatro representações (ARI, UAMPA, Central de Movimentos Populares e Grupo de Diálogo Inter-Religioso), número considerado baixo se comparado às representações da sociedade/comunidade, sem níveis organizativos. Desses quatro, a UAMPA é um movimento organizado de grande atuação nas questões sociais da cidade, sendo um movimento que participou intensamente da formação do OP e que, anda hoje, possui protagonismo, mas que no espaço do COMJUS, nos dois anos que pesquisei este espaço, não compareceu uma única vez nas reuniões. Poder-se-ia notar, porém, que essas representações não necessariamente possuem um histórico de atuação na temática específica da SP. Mesmo assim, a inserção e a participação dessas quatro representações, por mais que não esgotem os movimentos e grupos da sociedade civil de

⁵² Relembrando, as regiões que possuem fóruns de justiça e segurança são: Centro, Glória, Centro-Sul, Cristal, Sul, Cruzeiro, Leste, Nordeste, Partenon, Extremo-Sul, Restinga, Lomba do Pinheiro, Noroeste, Humaitá, Norte, Eixo-Baltazar e Ilhas.

Porto Alegre, pode ser considerada uma inovação em um conselho que discute as instituições e as políticas de controle social para a cidade.

Por parte do Estado, praticamente, somadas às representações dos três níveis federativos, estão presentes oito representações, sendo que quatro compõe diretamente o campo da Justiça Criminal e da SP. Nesse quesito, em se tratando das representações do COMJUS, pode-se interpretar que ele opera um processo de inserção de novos agentes ao campo de discussão da SP e do controle social, ao mesmo tempo em que mantém as instituições de SP, em especial as forças policiais, como referência na área. A presença da Brigada Militar (BM), da Polícia Civil (PC), da Polícia Federal (PF) no COMJUS indica a permanência dessa compreensão.

Passemos, após essa apresentação, para a análise das experiências e dinâmicas concretas visualizadas na pesquisa de campo, para enfim produzirmos a síntese sociológica que, longe de se esgotar e ser a palavra final sobre essa experiência pretende, muito mais, ser uma contribuição ao debate e à continuidade da produção de pesquisas que se ocupem da temática da participação social na SP e, de forma específica, da experiência do COMJUS de Porto Alegre.

4.3 A gestão 2013-2014 do COMJUS – Dinâmicas sociedade-Estado e possibilidades da construção de uma Segurança Cidadã em Porto Alegre

As reuniões do COMJUS são mensais, e elas obedecem um série de procedimentos formais que normalmente estão presentes nas dinâmicas de outras instituições participativas. A cada início de reunião, são realizados dois passos iniciais: uma rodada de apresentação oral de cada participante por si mesmo e a leitura da ata da reunião do mês anterior, para apreciação das pessoas, que podem apresentar possíveis correções se julgarem que a ata não comunicou corretamente o que havia sido informado, após isso, então, não havendo mais correções a serem feitas a ata é aprovada pelos presentes e encerra-se como pauta da reunião. Esse primeiro momento é conduzido pela coordenação do conselho, na pessoa de seu coordenador e de seu assistente, o qual às vezes realizava o registro da reunião para posterior confecção da ata. Porém, acontece que o registro era realizado, mas a ata muitas vezes não. Posteriormente, abre-se espaço para que os cidadãos realizem informes sobre as temáticas discutidas no conselho, passando-se para as falas dos conselheiros e representantes, para ao final elaborar-se os encaminhamentos das respectivas deliberações que

a presente reunião produziu. Nas etapas de informes, das falas dos conselheiros e das representações e dos encaminhamentos é que foi possível visualizar uma série de questões e dinâmicas que passaremos a apresentar, orientados pelos princípios teóricos e metodológicos anteriormente apresentados, os quais serão aos poucos retomados na análise.

Os informes e falas dos participantes, de uma forma geral, se mostraram diretamente relacionados com as posições sociais de cada agente, expressando as possibilidades que cada um possui de mobilizar uma série diferenciada de recursos sociais e/ou institucionais. Ao mesmo tempo, como dimensões dissociáveis do processo de comunicação, nessas mesmas falas apareceram as representações – em virtude do lugar específico de fala do participante -, que cada agente possui e que se produziram em virtude de diferenciados processos de formação social e/ ou institucional, os quais estão, no espaço do COMJUS, inseridos em um contexto de relações que buscam nitidamente comunicar demandas, cumprir objetivos e conquistar – e reforçar - legitimidade no processo de construção de novas orientações para a segurança pública no município de Porto Alegre, algumas vezes na própria contramão desse movimento, dimensões essas que se expressam sempre influenciadas pela janela de oportunidades aberta pelas diferentes iniciativas sociais e/ou institucionais, como veremos adiante. Ao mesmo tempo, as comunicações realizadas nos informes expressam o status, e as dinâmicas, das relações entre a sociedade (e a sociedade civil) e o Estado, principalmente com as instituições de segurança municipais e estaduais, participantes mais assíduos do conselho. Essa breve generalização foi possível em virtude do amplo conjunto de informes e falas que foram vivenciados nos dois anos da pesquisa de campo, direcionados à verificação do processo de construção de novas orientações para o controle social em Porto Alegre.

A partir disso, foram selecionados, a partir da delimitação realizada nos diários de campo pelo pesquisador de duas questões – que expressam dinâmicas, conflitos e relações específicas, capazes de se comunicarem com o referencial teórico - que mais encontraram espaço de debate e articulações ao longo de 2013 e 2014. A primeira situação refere-se a constante negociação, no espaço do COMJUS, entre os conselheiros dos fóruns regionais e os representantes da SSP-RS referente às demandas por implementação da política pública dos Territórios de Paz, que no ano de 2013 foi a política carro-chefe da SSP-RS. Também, a segunda questão refere-se a relação constante dos conselheiros regionais com os comandos da Brigada Militar (BM) que participavam dos encontros mensais do conselho. Essas duas principais questões, que o campo apresentou ao pesquisador a partir da posição metodológica utilizada, se mostraram ricas para avaliarmos as possibilidades e limites da construção de um

novo paradigma de controle social, por expressarem questões de compreensão às vezes limitadas e reproduções de abordagens tradicionais sobre a SP no país. Nesse sentido, cabe apresentarmos alguns momentos vivenciados que sintetizam e indicam essas observações.

O ano de 2013, especialmente, foi marcado pelo desenvolvimento, por parte da SSP-RS, portanto, de iniciativa do poder público estadual, da política pública do RS NA PAZ - desenvolvidas na gestão de Tarso Genro, do PT -, a qual tem como carro-chefe os Territórios de Paz, instalado em quatro bairros de periferia da cidade: Restinga, Santa Tereza, Lomba do Pinheiro e Rubem Berta. Concidentemente, para além de uma iniciativa planejada, esses quatro territórios foram implantados nas regiões que possuem também seus fóruns regionais (de iniciativa municipal). Nas reuniões do COMJUS desse ano, a centralidade dos informes dos conselheiros dos fóruns e dos funcionários da SSP-RS expressou a forma como se dava, quando possível, essa relação entre a sociedade e o Estado. Os quadros da SSP-RS informavam, constantemente, das iniciativas desenvolvidas nas regiões dos Territórios de Paz e, por sua vez, os conselheiros comunicavam das atividades comunitárias que faziam em suas localidades. Em virtude da janela de oportunidades aberta por esse contexto da política pública, que nesse ano estava no seu auge, os informes passavam a narrar a realização de atividades conjuntas de prevenção à violência desenvolvidas, com esforços institucionais e comunitários, de iniciativa dos cidadãos. Entretanto, esse processo de conjugação ocorreu mais pela coincidência de ambas as políticas (territórios e fórum regional) do que por um projeto deliberado de articulação entre elas, o que expressa, de forma específica, a característica de desarticulação pela qual funciona o próprio sistema de SP no Brasil. A questão que se passa a apresentar agora foi desenvolvida na quase totalidade das reuniões do COMJUS em 2013, tendo se mostrado como a principal questão desse ano nas atividades do conselho.

Nesse processo de comunicação que envolvia representantes das instituições do Estado e da sociedade, os conselheiros dos fóruns das regiões dos territórios mostravam-se sempre dispostos a realizar as articulações para que se realizassem as atividades em conjunto a partir de ambas as iniciativas, da política pública e do espaço do fórum, demonstrando boa vontade para receber as iniciativas institucionais. Em se tratando da comunicação das demandas, os conselheiros recorrentemente comentavam que, provavelmente amparados em suas vivências cotidianas – reais e midiáticas - do fenômeno, a violência em suas regiões só aumentava, e que isso demandava a presença da política pública no local, e a realização urgente das iniciativas em parceria com os fóruns. Os representantes da SSP-RS se mostravam compreensivos com as demandas dos conselheiros, e diziam que na medida do

possível iriam e estavam, aos poucos, realizando as iniciativas de prevenção à violência nas regiões, em uma fala orientada pelas limitações que a política pública possuía. Obviamente, os fóruns regionais que passaram a receber os Territórios de Paz apresentavam maior grau de atividades conjuntas, na medida em que as regiões sem território, dificilmente encontravam essa possibilidade, expressando-se em informes que se seguiam de diversas reclamações quanto à limitação da política desenvolvida pelo governo do estado, tais como o questionamento do porque que a política pública não era desenvolvida na totalidade das regiões e o porque da demora das negociações do governo do estado em implantar os territórios de paz em regiões que a própria política pública previa que, futuramente, iria ser instalada. Nesse sentido, em uma das reuniões de 2013, praticamente foi discutida a limitação dos territórios de paz se concentrarem apenas em quatro regiões do município.

A negociação e a disputa dos conselheiros com os representantes da SSP-RS, ao longo de um número expressivo de reuniões, deixou claro um processo comum nesse espaço participativo, que é a referência dos debates ali travados pelas políticas públicas que, em determinado momento, estão em desenvolvimento. O COMJUS, em si, se mostrou ser um espaço de debate das *políticas já em andamento*, e não um *propositor de orientações para novas políticas*. Isso se dá, em parte, pela influência da condição, anteriormente delineada e defendida, de fechamento institucional da SP, que faz com que a formulação das políticas públicas da área, de uma forma geral, com algumas exceções, ainda sejam produzidas com grande influência dos comandos das polícias e outros especialistas, não estando abertas à discussão e à apreciação da sociedade civil. Essa discussão sobre os Territórios de Paz, expressa, ao mesmo tempo, a presença de um conflito envolvido nessa negociação de demandas – que, por sua vez, também envolve a sociedade política e a sociedade civil –, as quais constantemente tem que adaptar-se às expectativas que as limitações do Estado apresentam, a qual, nitidamente, nem sempre eram bem compreendidas pelos conselheiros, com falas no sentido de que os representantes do Estado dão sempre as mesmas justificativas, e que essas justificativas já eram muito conhecidas pelos conselheiros.

Nesse jogo de informes e comunicação específico sobre os Territórios de Paz, demonstrou-se estar em jogo os diferentes sentidos da palavra prevenção, essa característica central do paradigma da Segurança Cidadã. Essas diferentes compreensões guiavam ambos os agentes em seus discursos, em uma compreensão da política pública que é nuclearmente compartilhada, embora, em virtude desses diferentes sentidos, também apresentasse nuances dependendo do agente que o veiculava. Por parte dos representantes do Estado, essa compreensão passa pela orientação institucional que a própria política pública possui,

resultado de seu processo de formulação, que a desenha de determinada maneira. Os conselheiros dos fóruns, por outro lado, apresentavam uma compreensão da prevenção à violência muito vinculada às experiências reais de violência de suas localidades, dizendo que do jeito que está a situação “não dá para ficar”, e que qualquer atividade em conjunto era válida para estancar o processo de violência de suas regiões – violência essa de compreensão também difusa, e que expressava, naquele momento, uma série de (pequenas, médias e grandes) incivildades e ilegalismos presenciados pelos moradores da região. Esse ponto ficará melhor visualizado quando falarmos dos fóruns regionais pesquisados. Dessas nuances verificadas, a construção de uma conceitual não é possível justamente em virtude da pluralidade das vivências dos diferentes agentes sociais, que acabam constituindo suas diferenças de compreensão pela posição social que ocupam e que se expressam no espaço do COMJUS, o qual formalmente dá igual condição de fala para ambos, condição essa de igualdade que justamente expressa a desigualdade na vivência da violência, e que por isso compreende o processo de prevenção social a esse fenômeno como algo que de resultados imediatos, afinal, como está “não dá para ficar”.

Nesse processo de falas vivenciadas no COMJUS, pelos agentes que se está apresentando em específico, verificou-se também a dimensão da necessidade de construção e de reforço da legitimidade da ação dos agentes, tanto dos da sociedade (civil) quanto os do Estado. Essa dimensão, novamente, é a pontada pela Sociologia das Conflitualidades. O Estado, frente ao fenômeno da violência, ao mesmo tempo em que esse fenômeno desestrutura sua legitimidade, encontra uma possibilidade de reconstrução dessa mesma legitimidade frente à sociedade quando da bem sucedida administração da violência. Legitimidade e o trabalho de coerção são aspectos que se reforçam mutuamente (TAVARES-DOS-SANTOS, 2009).

Existe uma crise de dominação do Estado, a qual deixa emergir, ou favorece, as formas de violência. Por consequência, as formas de violência presentes no espaço social brasileiro parecem expressar, em sua face de violência difusa, uma crise de hegemonia do Estado brasileiro [...]. Face aos fenômenos históricos da sociedade brasileira, são justamente as modalidades da violência difusa que devem orientar nossas reflexões. Trata-se da própria dificuldade de se instaurar plenamente o contrato social e disseminar a figura do indivíduo como impessoalidade jurídica, mantendo-se um clima de temor recíproco, entre as pessoas, os grupos e as classes sociais; condição que, a longo prazo, é intolerável, já que não assegura ao homem a garantia do direito à vida (TAVARES-DOS-SANTOS, 2009, pg. 36).

Os agentes do Estado, representados pelos funcionários da SSP-RS, reiteravam que mesmo com os limites vários que possuíam (de recursos, de pessoal, etc.), estavam buscando realizar as suas funções institucionais, e podendo a partir delas iniciar um processo

histórico de aproximação do Estado das comunidades de periferia, que tradicionalmente eram populações administradas pelo próprio Estado, através principalmente, mas não somente, das polícias, no tipo de relação entre essas populações e os agentes policiais que todos conheciam. Essa estratégia de retomada da legitimidade do Estado é uma dimensão que o campo de pesquisa apresentou, e que se dá obviamente por diversas vias hoje, estando presente também na construção de um novo modelo de controle social. A reorientação das orientações tradicionais do Estado nesse campo indicam esse processo de relegitimação frente à sociedade. Porém, tencionando esse movimento, a fala dos conselheiros dos fóruns demonstra as limitações e críticas que perpassam a essa tentativa do Estado de se legitimar novamente frente a um contexto de crise social, expressa pelas manifestações de violência. As críticas que surgiram nas reuniões se pautaram pela perspectiva da ausência do Estado nessas regiões, acusando o atraso com que se inicia essa iniciativa. Pretendeu-se com essa exposição de uma das questões do campo da SP em Porto Alegre em jogo, que o espaço do COMJUS permite que venha a luz e se torne uma questão pública de discussão, demonstrar uma das diversas dinâmicas entre os atores da sociedade e do Estado, eivadas de conflitualidades próprias, e dinâmicas essas que são estabelecidas, nitidamente, pelas identidades e posições sociais/institucionais que delas decorrem, colocando, cada agente a sua maneira, diferentes formas de apresentação dos problemas vivenciados – no caso aqui a violência e seus processos correlatos – e as articulando discursivamente para legitimar suas demandas e cumprir o papel que, no contexto de relação com os diferentes agentes presentes no conselho, é esperado.

No item 4.2 apresentamos os representantes oficiais que tem assento nos fóruns regionais e no COMJUS. No relato anterior demarcamos um conflito envolvendo a participação mais ativa de grande parte dos conselheiros regionais e dos representantes da SSP-RS. Com isso, cabe chamar a atenção para o fato de que a participação mais efetiva no COMJUS se dá pelos conselheiros regionais, em virtude de terem o maior número de assentos e, teoricamente, serem os maiores interessados em que o Estado, através de suas instituições presentes no conselho, escute suas preocupações e apresente, então, possibilidades de resolução dos problemas apresentados. Os conselheiros se constituem, assim, nas representações que mais encontram possibilidades de fala nos encontros, embora obviamente não sejam os únicos a falar, mas demonstram ser os agentes mais envolvidos com o processo de participação, por mais que apresentaram nítidas limitações sobre as complexidades da temática do controle social. Obviamente, houve casos de reuniões que apresentaram baixa

participação dos próprios conselheiros⁵³. Nesse sentido, essa condição dos conselheiros orienta a produção das dinâmicas das relações entre os participantes do COMJUS, dinâmicas essas que se orientam, em grande medida, pela dimensão da *expectativa da capacidade de resolução* por parte das instituições ali presentes, principalmente à polícia, para a pluralidade de situações de conflitos e violência vivenciadas nas regiões dos fóruns. Justamente por esse critério é que praticamente os agentes mais expressivos na participação no COMJUS sejam os conselheiros regionais. Passaremos, agora, para exemplificar novamente essa dinâmica, para a apresentação de outra relação entre agentes interessante vivenciada em campo, que demonstra com suas complexidades e conflitos, assim como o relato anterior, essa dimensão da expectativa de capacidade de resolução da sociedade por parte da sociedade política, e que se expressa em diversas frentes na temática do controle social da violência. Vejamos.

Das diferentes representações do COMJUS, a presença da BM se mostrou interessante do ponto de vista da pesquisa de campo desenvolvida, porque, por um lado, desestruturou a imagem tradicional da polícia militar enquanto uma instituição fechada à participação com a comunidade, mas que ao mesmo tempo apresentou no espaço do COMJUS questões tradicionais sobre a compreensão do processo participativo, reflexo em parte da dinâmica institucional interna a que essa instituição está submetida, e que compromete o processo de construção de novas orientações para a atividade de controle social.

As diferentes representações institucionais do COMJUS apresentaram, ao longo dos dois anos da pesquisa de campo, graus diversos de participação e efetividade nas reuniões, desde a presença em praticamente todos os encontros, com ausências pontuais, até o não comparecimento na totalidade dos encontros⁵⁴. Porém, o caso da BM se mostra interessante porque ela praticamente se fez presente em quase todos os encontros⁵⁵, embora com limitações, as quais serão apresentadas. Justifica-se, também, a apresentação das dinâmicas da BM com a sociedade, verificadas no COMJUS, e registradas nos diários de campo, pois ela expressa duas das dimensões de análise desenhadas anteriormente; a primeira,

⁵³ Nas atas das reuniões do COMJUS que me foram disponibilizadas pela SMSEG, mesmo que descontínuas, possuem os registros de falas de descontentamento dos conselheiros com a baixa participação daqueles que praticamente tem a obrigação de estar na reunião, denunciando um processo não de faltas pontuais, em uma ou outra reunião, mas de uma sistematicidade e constância de ausências dos conselheiros. Algumas falas pautavam-se pela ideia de “esvaziamento” de algumas reuniões.

⁵⁴ Caso exemplar de comparecimento em todas as reuniões foi o dos representantes da Guarda Municipal, e caso de ausência em todas as reuniões presenciadas foi o da Polícia Federal, que nunca enviou nenhuma representação para os encontros.

⁵⁵ Nos fóruns regionais a Brigada Militar também se fez presente na totalidade dos encontros dos fóruns da Centro-Sul e do Cristal em que estive presente.

relacionada à legitimidade que uma instituição constrói externamente ao espaço participativo, mas que tendem a se reproduzir quando da sua participação nas reuniões; e a segunda, que se liga às características de grande parte das demandas formuladas pelas representações do COMJUS, em especial os conselheiros representantes dos fóruns regionais, e que se mostraram bastante influenciadas pelas expectativas, por parte desses demandantes, das capacidades de resolução por parte das instituições dos problemas sociais apresentados, sendo comum a referência constante a determinadas instituições, e não a outras, como ficará visualizado no caso da polícia militar.

Pelo modelo de SP tradicionalmente adotado pelo Brasil, as forças policiais militares constituíram-se como referência quase que exclusiva do controle social, por realizarem o trabalho ostensivo nas ruas, sendo visualmente identificáveis por qualquer cidadão. Esse processo deu grande visibilidade e exclusividade para as polícias se constituírem em agentes privilegiados no campo da SP, tanto no nível de monopolização da discussão sobre SP durante muito tempo – a qual, aos poucos, começa a ser questionada -, quanto na construção da representação social que os cidadãos constituíram, em virtude desse protagonismo das polícias, dessa instituição, claro que com muitas diferenças dependendo dos agentes dos quais está se falando. Na pesquisa no COMJUS foi verificada situação que condiz com esse quadro tradicional de referência da SP nas polícias militares.

Em cada reunião presenciada, a BM enviava um representante diferente, embora sempre pertencente ao corpo de oficiais, pela possibilidade de comando que ele possui, e que pudesse dar vazão às demandas que os conselheiros regionais traziam, formuladas anteriormente na discussão do encontro mensal do fórum. Isso acarretou a formulação de críticas no sentido de que com a diversificação das representações, o trabalho de comunicação e atendimento das demandas ficava bastante prejudicado, pois a cada reunião se fazia presente um oficial diverso do oficial do mês anterior, representando uma região de comando da BM na cidade. Nos momentos dos informes e das falas da reunião, a referência à BM, por diversos motivos, era constante.

Quanto às demandas formuladas pelas representações dos fóruns no COMJUS, as falas dos conselheiros relacionavam-se principalmente aos problemas de violência e criminalidade em suas regiões, intensificados, segundo suas falas, pelo tráfico de drogas, e direcionavam-se sempre à BM, reiterando a necessidade da presença da polícia, para a realização um efetivo policiamento, nas comunidades, o que espelha a perspectiva tradicional de SP. Se não fosse a BM estar presente nas comunidades, alguns chegavam a comentar que não haveria outras formas de vencer a violência. A presença da polícia civil e da GM nas

reuniões era praticamente ignorada como referência para o atendimento das demandas de controle social da violência.

Assim como no relato dos funcionários da SSP-RS, a receptividade da BM, por parte de seu representante⁵⁶, se mostrava bastante receptiva, apenas com um diferencial. Em diversos momentos, durante a fala de algum conselheiro demandando o serviço da polícia, era nítido certo desinteresse pela fala dos conselheiros. As constantes respostas dos comandantes da BM se resumiam a dizer que estavam registrando a demanda e a repassariam para o comando da instituição responsável pela área específica do fórum que o conselheiro demandava o policiamento, apresentando quase sempre generalidade no tratamento da questão. Guiado pelo princípio metodológico estabelecido nessa pesquisa, de atentarmos para as *relações* entre os agentes, os quais, como afirmamos, respondem genericamente por processos de comunicação de demandas, cumprimento de objetivos e busca da conquista e/ou reforço das legitimidades sociais em jogo, pode-se avaliar as constantes respostas dos comandantes de que registravam a demanda e a repassavam para outros comandos, responsável pela área do fórum, ao apresentar generalidade no tratamento da questão, não se seguia sem críticas a tal comportamento por parte dos conselheiros, com acusações de descaso, pois as demandas eram registradas, mas segundo uma fala de um conselheiro “nada mudava”, pois no mês seguinte a mesma demanda seria trazida, e assim sucessivamente, expressando certa descrença com essa instituição⁵⁷.

Nessa relação específica entre os conselheiros e a BM, o espaço do COMJUS permite a publicização da representação tradicional que a polícia militar historicamente tem para a população, ainda mais aqui por tratar-se de regiões de periferia, as quais expressavam muitas vezes as formas de administração históricas da polícia para com as pessoas que lá residem. Não foram raras as situações de denúncias para a polícia militar, porém essas denúncias não pareceram – mesmo com o alto grau de conflituosidade presente nessa relação – estimular um debate aprofundado sobre o próprio papel da polícia na sociedade, não sendo o conjunto do COMJUS capaz de estabelecer esse debate entre suas representações, as quais, por sua vez, não se mostravam interessadas nele, justamente também pela ausência de estabelecimento da questão como uma pauta a ser enfrentada. O COMJUS, em sua proposta, poderia configurar-se como um estimulador no estabelecimento da discussão de um novo

⁵⁶ Diferentemente dos representantes da SSP-RS, que sempre enviava mais de um indivíduo para a reunião, a BM mandava somente um comandante.

⁵⁷ Nos fóruns regionais pesquisados a BM também é uma referência para os participantes, mas não se mostra uma referência tão negativa, em especial no fórum do Cristal se comparada com algumas dinâmicas vivenciadas na pesquisa de campo do COMJUS. Pela participação ser mais localizada, a dinâmica de amizade entre comandantes e os moradores das regiões pesquisadas.

modelo policial, mesmo que de forma incipiente, complementando outras iniciativas estabelecidas (vide capítulo 2), e construindo seu status institucional e identidade social a partir da delimitação de uma clareza de seus objetivos efetivamente vinculados à construção de um novo controle social. Nesse aspecto, o COMJUS se mostrou ainda possuir uma limitação no estabelecimento dessa dinâmica da discussão do modelo policial.

Também, basicamente, os relatos dirigidos à BM se concentravam nos problemas que o tráfico de drogas produzia nas regiões, com falas reiterando que quando o tráfico de drogas entrava nas comunidades, o problema da violência se intensificava, porque a violência em si, de diferentes formas, já estava presente nas regiões. Relembrando Freire (2009), em uma perspectiva de segurança cidadã, que defende a intersectorialidade das políticas públicas e um esforço de complementariedade de iniciativas da sociedade civil e do Estado – relatado anteriormente, no caso do COMJUS, na relação dos conselheiros dos fóruns com os funcionários da SSP-RS -, mesmo que com limitações e conflitualidades presentes nessa elaboração, pois não se trata de um processo fechado, mas em construção, a referência tradicional às polícias militares como as únicas instituições, pela representação social tradicional, que apresentam a competência institucional no trabalho de contenção da violência se conforma como uma das mais claras limitações vivenciadas no campo de pesquisa do COMJUS como barreira para o estabelecimento desse processo de formulação e compreensão do compartilhamento de responsabilidades que o modelo da segurança cidadã defende.

Ao longo da pesquisa de campo, em se tratando das temáticas discutidas nos encontros do COMJUS, desenhou-se uma situação em que predominam um conjunto de relatos que basicamente se concentram em demonstrar, de diferentes maneiras, pelos diferentes agentes, concentrados novamente nos conselheiros regionais, preocupação com a atuação e o desenvolvimento da criminalidade ligada ao tráfico de drogas nas regiões dos fóruns. Muito pautadas por suas representações tradicionais – produzidas pela vivência cotidiana e midiática desse fenômeno -, as demandas produzidas para as instituições de segurança veem-se perpassadas por uma sensação de *saturação* da situação presente, pois em diversos momentos as falas, em tom finalista e, muitas vezes, alarmistas, direcionavam-se para a insustentabilidade das relações sociais em ambientes em que a criminalidade ligada ao tráfico de drogas atua. Interessante notar que essa representação social da situação presente geradora de violência como saturada, uma limitação para as próprias relações sociais das regiões, se mostrava compartilhada com os outros representantes do conselho, e também pelos comandantes da BM que participavam dos encontros, situação que se dá em virtude da polícia, pela natureza de seu trabalho, estar constantemente vivenciando situações

semelhantes aos conselheiros e moradores das regiões em seu trabalho cotidiano, o que não impede, como já demonstrado, de que esses diferentes agentes estabeleçam críticas com relação ao trabalho de um e de outro. Essa situação de compartilhamento se produz pela própria qualidade do fenômeno da violência contemporânea, conceituado no primeiro capítulo, mas que cabe lembrarmos. Segundo Tavares dos Santos (2009), a sociedade brasileira assiste, a um dilaceramento da cidadania produzida pela cotidianidade das diversas formas de violência, as quais, no limite, colocam em xeque as possibilidades de efetivação de uma sociedade e, também uma sociabilidade democrática, baseadas no processo de participação social e na construção da cidadania (TAVARES-DOS-SANTOS, 2009). As sociedades latino-americana e brasileira experimentariam um quadro crítico de conflitualidades sociais na medida em que esses espaços convivem com fortes processos estruturais de desigualdade socioeconômica, aprofundados pela globalização (no interior do processo de mundialização) e pelo neoliberalismo. A violência assume, na contemporaneidade, um caráter difuso, identificando-se uma multiplicidade de formas e manifestações, tais como violência policial, simbólica e, mais recentemente, violência ecológica, entre outras (TAVARES-DOS-SANTOS, 1999).

Os fenômenos da violência adquirem novos contornos, passando a disseminar-se por toda a sociedade contemporânea: a multiplicidade das formas de violência – violência política, costumeira, violência de gênero, violência sexual, racista, ecológica, simbólica e violência escolar – configuram-se como um processo de dilaceramento da cidadania [...]. A configuração da violência difusa como uma questão social mundial, presente na agenda política de países de vários continentes, da América Latina à América do Norte, da Europa à África – disseminada e dramatizada pelos meios de comunicação em escala global – suscita um conjunto de questões sociológicas que orientam a investigação sobre o significado social e cultural das múltiplas formas de violência presentes nas sociedades contemporâneas neste jovem século XXI (TAVARES-DOS-SANTOS, 2009, pg. 16 e 31).

No sentido das causas da violência enquanto causas estruturais, o processo de globalização, ao invés de produzir somente homogeneização cultural traz também o aprofundamento do problema da violência em escala mundial, com reflexos na sociedade brasileira, fazendo esse fenômeno perpassar as variadas relações entre as diferentes classes sociais do e no país. Torna-se a violência um fenômeno social complexo, o qual perpassa a heterogeneidade – cultural, econômica, política, de raça e gênero, sexual, etc. - da sociedade nacional – e também latino-americana -, numa perspectiva de conflitualidade que está sempre presente nas relações sociais (TAVARES-DOS-SANTOS, 2002). Essa situação de violência difusa foi, durante a pesquisa de campo, relatada recorrentemente no COMJUS, e nos

auxiliará, também na apresentação e análise da participação social desenvolvida nos fóruns regionais, da região Centro-Sul e Cristal.

O compartilhamento das visões sobre o status da violência contemporânea e o descrédito nas instituições do campo do controle social expressa⁵⁸ um dos pilares teóricos dessa pesquisa, apontado pela análise de David Garland (2008), que busca tornar compreensível o processo social multidimensional, no contexto social e histórico de crise do Estado de Bem-Estar Social europeu, a passagem da perspectiva penal previdenciária para outra orientação de controle social, focada em uma lógica de marcadamente penal-punitivo, podendo-se falar, segundo o autor, na constituição de uma cultura do controle na contemporaneidade. Em sua abrangente análise, a qual Garland defende que serve como um estímulo para a realização de pesquisas empíricas, a serem realizadas em contextos específicos, que tenham a capacidade de avaliar as macrotransformações que seu estudo aponta. Nesse movimento, Garland (2008) se produz uma *pérpetua sensação de crise* (GARLAND, 2008) no âmbito da justiça criminal contemporânea, que intensifica um processo de questionamento quanto à natureza do trabalho realizado pelas instituições e os trabalhadores desse campo, incluído a SP. Em diversos momentos dos encontros do COMJUS constituíram-se nas relações entre os agentes (para além dos conselheiros e policiais, essa sensação era compartilhada por alguns representantes de outras instituições) certos consensos, confirmados por gestos de cabeça em direção àquele que, no momento, realizava uma fala nesse sentido, de que a justiça efetivamente não conseguia dar conta, atualmente, do contexto social de violência difusa (TAVARES-DOS-SANTOS, 2009). Mostraram se comuns, nos encontros presenciados, falas de reclamação, por parte de oficiais da BM, de que seu trabalho constantemente é “boicotado” pela justiça, pois a polícia faz sua parte prendendo os criminosos, mas a justiça solta, ficando a própria instituição policial, muitas vezes, se compreender os motivos desse processo. Quando as falas nesse sentido vinham de policiais, normalmente eram em resposta a uma indagação de algum participante do porque a BM não apresentava efetividade em seu trabalho. No que a BM respondia justamente isso, terceirizando a responsabilidade para o sistema de justiça criminal como um todo. Essa sensação difusa de crise permanente advindo do quadro de aumento dos fenômenos delitivos, o qual substitui a compreensão das metas não alcançadas pelas instituições não mais como “falhas de execução” (GARLAND, 2008, pg. 67), as quais demandavam apenas a intensificação dos esforços realizados e dos recursos investidos, para a produção de uma

⁵⁸ Esse compartilhamento também aparece no espaço dos fóruns, como ficará demonstrado no próximo subcapítulo.

compreensão que defende que é a própria teoria que orienta a ação dos agentes do campo que se mostra inadequada com as novas condições – ou seja, os próprios fenômenos de conflitos sociais, da violência e da criminalidade - de seu tempo, abrindo espaço para o seu questionamento. Essa situação, aos poucos, faz surgir o descrédito na população e abre espaço para as reformulações possíveis no campo, que passem pelo poder decisórios da classe política, abrindo espaço para a articulação dos grupos políticos conservadores em torno dessa temática (GARLAND, 2008), fenômeno esse também presente na sociedade brasileira.

A partir da identificação, no espaço participativo do COMJUS, de que as demandas que recorrentemente surgiram se comunicam com a caracterização sociológica que realizamos fenômenos da violência contemporânea, amparados em uma Sociologia das Conflitualidades, amparados em Tavares-dos-Santos (1999; 2002; 2009) e Wieviorka (1997), e de algumas dimensões apresentadas por David Garland, podemos passar a apresentar a experiências dos dois fóruns regionais selecionados pelo pesquisador e que integram o SMPS do município de Porto Alegre, em virtude de que essas dimensões teóricas, nesses espaços de participação mais específicos, também se verificam. Também, pretendeu-se com a apresentação desses dois processos de destaque que ocorreram no COMJUS ao longo da pesquisa, contribuir para a análise da discussão e das demandas que podem produzir novos contornos para o campo do controle social, conceituado, e pelo pesquisador preferencialmente adotado, de Segurança Cidadã. Porém, como exposto, de forma clara, a redução da discussão às possibilidades de desenvolvimento de determinada política pública nas regiões dos diferentes fóruns e as ambiguidades verificadas na relação entre os conselheiros e as representações de policiais militares, podem configurar-se como um indicativo de limitação na construção dessa nova perspectiva de segurança, pois nubla a discussão o estabelecimento de uma discussão propositiva que tencione as questões (e as formas de funcionamento) tradicionais do campo da SP, não se comunicando, assim, as questões discutidas com tentativa de estabelecimento de uma perspectiva progressista de controle social.

4.4 As experiências dos Fóruns da região do Cristal e da região Centro-Sul

Para além da limitação da pesquisa de campo no COMJUS, me foi orientado no momento da banca de qualificação do projeto que, se possível, eu presenciasses reuniões de alguns fóruns regionais que compunham o sistema do conselho em Porto Alegre. Posteriormente a banca, essa orientação foi agregada, passando a ampliar e compor o escopo

dessa pesquisa. O processo de seleção dos fóruns pesquisados foi anteriormente descrito. As orientações metodológicas para a apreensão das dinâmicas do campo de pesquisa nos fóruns regionais foram exatamente as mesmas que as realizadas no COMJUS, as quais permitiram apreender traços de comunicação entre a empiria presente nos diários de campo e as dimensões teóricas que orientam esse trabalho.

Assim como o COMJUS, os fóruns regionais apresentam uma estrutura oficial de coordenação formada por um coordenador titular, um coordenador suplente, um secretário titular e um secretário suplente. O coordenador titular é o primeiro representante do fórum regional no COMJUS, tendo a função de estar presente nas reuniões mensais deste para levar as demandas formuladas nos encontros dos fóruns, e o suplente, como o próprio nome identifica, se faz presente quando da impossibilidade do coordenador titular em comparecer a reunião do conselho. Os secretários, por sua vez, são os responsáveis por elaborar as atas das reuniões do fórum, mas na grande maioria das vezes essa era feita por um voluntário que se disponibilizava para registrar a reunião.

O Sistema Municipal de Proteção Social de Porto Alegre (SMPS), estabelecido em legislação específica, optou também pelo sistema de descentralização em virtude de ampliar a participação dos cidadãos, não a resumindo em apenas uma instituição participativa, a qual, por si só, não tem condições, pelos seus limites internos e externos, de possibilitar a comunicação efetiva de uma ampla gama de agentes da sociedade civil para a sociedade polícia, ou seja, o Estado. Esse modelo de descentralização não é exclusivo do COMJUS, sendo que o OP também opera com essa metodologia. Os Fóruns Regionais (e os conselhos comunitários), assim, são a materialização desse modelo descentralizado, permitindo com que os residentes das dezessete regiões tenham o seu espaço específico de participação social. A grande maioria dos cidadãos que participa dos fóruns, assim, não participa necessariamente do COMJUS. O objetivo desses espaços é, também, discutir a problemática da violência e da segurança nessas regiões, com o intuito de propor ações para o poder público, complementando o esforço realizado no COMJUS.

Nos dois fóruns pesquisados, as reuniões obedecem ao calendário oficial estabelecido pela SEMSEG no início de cada ano, que se referencia pelas reuniões do COMJUS. As reuniões dos fóruns, então, devem sempre anteceder à reunião do conselho, para que o processo de comunicação de demandas seja realizado. Porém, não nos focaremos, na perspectiva adotada nesse trabalho, na verificação de se as demandas chegam ou não ao conselho, mas atentaremos para as dinâmicas internas das reuniões dos fóruns, assim como fizemos com o conselho. Pela via das dinâmicas estabelecidas nos dois espaços de

participação, fóruns e conselho, poderemos estabelecer comparações e comunicações de ambas as experiências, não podendo, porque limitados metodologicamente, estabelecer qualquer outro tipo de relação sobre esses espaços pesquisados. Pode-se adiantar que, diferentemente do COMJUS, nos fóruns regionais se revela um nível de conflitualidade muito maior nas questões debatidas, e nas cobranças realizadas pelos moradores para as instituições. Porém, o principal problema verificado, é que exclusivamente a instituição presente, e que possibilita a cobrança pela simples presença, é a BM, o que acaba reforçando a perspectiva tradicional de SP focada na atividade de policiamento. Considerações sobre a dinâmica de relação dos participantes dos fóruns com a BM serão posteriormente apresentadas.

Registra-se que os fóruns pesquisados possuíram uma constância de realização de suas reuniões, onde apenas o encontro do mês de outubro do fórum da Centro-Sul não foi realizado, em virtude de cancelamento estabelecido por um acordo de sua coordenação e participantes, mas do qual não consegui descobrir o motivo. No mês de dezembro, me fiz ausente da reunião da região Centro-Sul, em virtude de um problema pessoal, o que não prejudicou o processo de pesquisa, pois bastou a presença em três encontros desse fórum para que as questões se mostrassem repetitivas. Começamos, então, pela análise desse fórum.

O Fórum Regional da Centro-Sul compreende os bairros da Vila Nova e do Campo Novo, em Porto Alegre, e suas reuniões acontecem no Centro de Comunidade Parque Madepinho (CECOPAM), que é um centro comunitário de lazer mantido pela prefeitura, e que fica na Rua Arroio Grande, número 50, no bairro Cavallhada. A primeira reunião que estive presente foi a do mês de agosto e a última, a de novembro.

As reuniões se iniciam com a leitura da ata da reunião anterior, a qual se não encontra objeções entre os presentes, é aprovada, passando-se para os informes, inscrições de falas dos participantes, e encaminhamentos finais, com vistas à definição da pauta da próxima reunião, no mês seguinte. Oficialmente, as representações do fórum são as apresentadas anteriormente, mas, no caso do fórum da Centro-Sul, das instituições constituintes do campo da Justiça Criminal e da SP, apenas a BM se faz presente. O Conselho Tutelar, mesmo possuindo assento no fórum, por dois meses seguidos foi pauta da reunião, mas não compareceu em nenhuma delas, tendo as confirmado que mandaria um representante, mas nunca o tendo feito.

Assim, o objetivo de visualizar as dinâmicas estabelecidas entre os diferentes agentes no fórum da Centro-Sul foi bastante prejudicado pelo alto grau de ausência das instituições. Praticamente essas dinâmicas focaram-se nas únicas interlocuções presenciadas, que eram estabelecidas entre os moradores da região e a BM, o que nitidamente produz uma

dinâmica de focalização das demandas para somente essa instituição. Pelas reuniões dos fóruns apresentarem uma participação menor, a apreensão das dinâmicas, em suas formas de apresentação, e que obedecem em grande medida, aos princípios de busca efetiva da comunicação de demandas, cumprimento de objetivos e reforço de legitimidades, novamente se mostrou possível, estando muito presente.

Ao não intervir nos diálogos travados, passei a prestar atenção ao conteúdo das falas produzidas – influenciadas pelos lugares de fala – e às relações estabelecidas. Em seu conjunto, assim como no COMJUS, a dimensão da pérfetua sensação de crise, como apontada por Garland (2008), em suas dimensões reais e difusas, transpareceram nas comunicações feitas, as quais na grande maioria das situações novamente se mostravam reforçadas pelo conjunto de participantes, os quais demonstravam ter a mesma percepção da situação social contemporânea, sintetizada na ideia de crise – de valores, de atitudes, etc. Nesse sentido, um conjunto de situações pode ser descrito e analisado, formando, ao final, um quadro organizado do que foi vivenciado em campo. Em alguns momentos, porém, foram visualizadas falas que concordavam parcialmente com as perspectivas tradicionais, embora me menor medida.

No primeiro encontro, de início, presenciei o que seria um anúncio das comunicações dos encontros, ainda sem saber. Assim que cheguei ao local, encontrei duas pessoas que ali estavam também em virtude da reunião do fórum. Uma mulher e um homem que conversavam corriqueiramente, estimulados pela temática do encontro, sobre a SP e situações de violência. A participante, utilizando-se de informações as quais ela mesma dizia não recordar onde tinha visto, comentou a BM estava colocando mais quinze brigadianos em sua rua, mas que isso não adiantava, pois os mesmos “brincavam de fazer segurança”, e que o efetivo problema era que – essa uma das falas mais recorrentes – “a polícia prende e o juiz solta”, recordando, na forma de uma reclamação, que a zona sul possui mais a tranquilidade que havia antigamente, pois a “gurizada, os traficantes e a maconha”, tomaram conta dos lugares públicos que antes podiam ser frequentados, mas que agora dificilmente o eram. O participante que ali também esperava a reunião concordava com praticamente tudo que era falado pela mulher.

No que os participantes foram chegando, se estabeleceu e reunião propriamente dita, e se fizeram presentes, das instituições de segurança, um oficial da BM com dois soldados e os representantes da GM, juntamente com alguns outros participantes, moradores da região. A dinâmica da reunião, praticamente, focou-se em cobranças desses moradores para o comandante da BM, em uma nítida percepção de SP focada no policiamento. Nessa

reunião, especificamente, o comandante da BM se mostrou bastante solícito em ouvir as demandas dos presentes. Um dos participantes, iniciando a reunião disse que estava contente pelo anúncio de reforço da BM para atuar na capital foi interrompido por um outro cidadão, que o perguntou se sobraria algum para policiar a região de seus bairro, no que não foi respondido. Essa mesma participante comunicou que na escola onde trabalha, a cozinha sempre está aberta para a BM realizar suas refeições, sem precisar pagar, demonstrando em ambas as falas uma perspectiva privatista do policiamento, o qual deveria atender necessariamente a região da cidade onde reside. Uma participante, identificando-se como funcionária pública, parecendo incomodada com essa fala, disse que não precisaríamos de segurança se as pessoas simplesmente se respeitassem umas às outras, no que o comandante da BM presente concordou. A participante que havia reclamado da ausência da BM exaltou-se e disse que não havia como falar em respeito quando, em sua região, “estão matando a cada dia”. Essa situação se mostra interessante por exemplificar como as falas são construídas a partir de diferentes lugares, pois provavelmente a primeira participante não vivencia dinâmicas de violência de forma tão direta quanto a segunda, desenhando um quadro de conflito entre os diferentes agentes, de diferentes posições sociais, e por isso, mais ou menos expostos às diversas dinâmicas da violência contemporânea. O comandante da BM, nesse momento, não falou nada, apenas observou o desfecho do diálogo.

Como única instituição do sistema de justiça criminal presente na reunião, a BM se torna a referência – em vista também da expectativa da capacidade de resolução ao problema da violência que os agentes possuem dessa instituição - das demandas dos participantes, ao mesmo tempo em que ela fica sujeita a críticas. A principal crítica feita pelos participantes é a de que a BM, em situação que se espelha no COMJUS, é a da não manutenção de um mesmo representante, pois em cada reunião mensal apresenta-se um indivíduo diferente – nos fóruns que pesquisei não necessariamente um oficial participa das reuniões. Um dos participantes o qual identifiquei com o tempo, que apresentava as melhores condições de compreensão da temática do controle social de uma forma geral, nitidamente o compreendendo de uma perspectiva política, indagou ao comandante da BM, o qual era apenas mais um policial militar que vinha ao espaço do fórum, e por mais boa vontade que apresentasse, gostaria de entender o porque, segundo sua fala, “as dinâmicas institucionais pareciam não desenvolver as demandas que se produzem nos fóruns”, criticando fortemente a ausência das outras instituições de segurança que ali deveriam estar, mas que não compareciam, no entender dele, pela fala exposta, por parecerem não compreender que o próprio fórum é um espaço que foi conquistado com muita luta social, e pactuado legalmente

com as instituições na tentativa de debater e produzir políticas preventivas da violência, fenômeno do qual todos reclamavam. Esse mesmo participante, dirigindo-se quase que exclusivamente ao comandante da BM, denunciou que em virtude dessa mesma incompreensão, as demandas “não transitavam nunca em outro patamar”, servindo apenas para serem reiteradamente repetidas reunião após reunião, com diferentes policiais por parte da BM nas reuniões mensais.

Na reunião do mês de novembro, esse mesmo participante, reiterou o que havia falado na reunião de outubro. Porém, aproveitou o fato de que novamente o conselheiro tutelar da região ter confirmado presença e não ter comparecido expressava uma compreensão maior do que é estar compartilhando um espaço pactuado de participação entre a sociedade e as instituições da SP e de outras áreas. Em sua fala demarcou que “merece uma crítica de repúdio” essas ausências, e que a presença efetiva das instituições auxiliaria, para além do denunciamento, “colocar o foco em questões importantes” que era levantada pela comunidade. Nesse momento, atropelando o participante que realizava a fala, um outro presente na reunião, que se identificou como um antigo morador da região, concordou com o participante e disse que se tratava de um “desrespeito” as ausências constantes das instituições de segurança, mas que a BM, mesmo com todas as críticas, ainda se fazia presente no fórum. Estimulado pela fala de ambos, um dos participantes disse, em tom de inconformidade, que, ao longo do ano, o fórum se mostrou um local de muita queixa dos problemas vivenciados na comunidade e de pouca discussão mais aprofundada sobre a compreensão mais qualificada do problema da violência, que esteja relacionada à produção de um “futuro” que seja propositivo na questão da prevenção desse fenômeno, reiterando que não desmerecia a possibilidade de publicização dos participantes, que encontravam no fórum também um espaço de apresentação dos problemas pontuais vivenciados cotidianamente, como assaltos ruas dos bairros da região, presença de situações de violência nas comunidades, etc., mas que, ao mesmo tempo, os presentes deveriam ocupar-se em discutir estruturalmente o problema, e que esse é o principal papel do fórum. Segundo sua fala, “demonstrar os problemas pontuais importa, mas o fórum é maior do que isso”.

Após essa sequência de falas, que, cada uma a sua maneira, tentavam complementar-se, o representante da BM presente na reunião de novembro pediu a palavra e fez um relato dizendo que por trás de todos os problemas, cada um com suas preocupações, apresentados pelos participantes, muitas coisas se repetiam porque, diretamente de sua fala, elas dependiam necessariamente que “as leis mudassem, pois o próprio mundo mudou e as leis não acompanharam essas mudanças”. O representante, lançando mão dos critérios de

produção de legitimidade para a fala, sintetizou que sabia do que estava falando “porque atua todo o dia nessa área”, e deu um exemplo dizendo que “já prendeu o indivíduo seis vezes”. Diante do absurdo da situação, o mesmo policial relata que a sociedade deveria se indignar com isso, mas incrivelmente não o faz, e que mesmo a sociedade tendo acordado alguns valores, dando, nesse momento, o exemplo da “corrupção” como algo não tolerado pelos brasileiros, mas que o funcionamento de outros valores relacionados também com questões de ética parecem assim não funcionar. O policial, continuando e tomando a fala por um bom tempo da reunião, comenta que o tráfico de drogas dizima a população, “que a droga entra na família e dizima a família toda”, e que por isso a própria família, numa referência ao seu conceito tradicional, está em crise atualmente. Rapidamente, estimulada pela fala do policial, um dos participantes complementou que “os presídios não recuperam ninguém”, concordando, após essa frase, com o quadro de crise e absurdo desenhado pelo agente policial.

Essa apresentação de um diálogo travado no contexto da reunião do fórum da Centro-Sul de novembro de 2014 demonstra, de forma nítida, como a construção das visões sobre as problemáticas da violência e do controle social, na tentativa de proposição de novas formas de realizar esse mesmo controle, está sujeita, nas relações sociais estabelecidas nesse micro contexto, a tornar públicas contradições e reforços nas falas dos participantes desses espaços, dependendo especialmente esses reforços do compartilhamento de representações sobre os fenômenos que são efetivamente compartilhados nos espaços locais, mas que também, muitas vezes, são compreendidos baseados nas urgências que a vivência real desses problemas coloca. Essa ideia final serve para apresentarmos, ainda, a experiência do Fórum Regional do Cristal, que teve seus contextos de discussão os quais presenciei fortemente marcados pelo compartilhamento de representações baseados nessa vivência real dos problemas da violência contemporânea, em seus diferentes níveis, como ficará demonstrado. Também, esse terceiro espaço a ser apresentado, guia o seu desenvolvimento pelos princípios verificados no fórum da Centro-Sul.

O fórum regional do Cristal, que compreende um conjunto de bairros da zona sul da cidade de Porto Alegre, realiza sua reunião mensal no Clube de Mães do Cristal, na rua Curupaiti, 915, bairro Cristal. O Clube de Mães do Cristal é uma associação comunitária mantida pelos moradores do bairro, com espaços de lazer para os jovens, como quadra de futebol e uma biblioteca comunitária. No segundo semestre de 2014, presenciei todas as reuniões desse fórum, de agosto a dezembro. Oficialmente, suas representações são as mesmas do fórum da Centro-Sul, mas, assim como no outro fórum, ocorre um processo de

presença de uns e ausência de outros representantes. Como procedimento formal da reunião, ocorre uma rodada de apresentações e a leitura da ata, passando-se aos informes, inscrições de comunicação e encaminhamentos finais.

Esse fórum, em específico, no conjunto dos encontros, demonstrou possuir uma dinâmica de discussão, entre os diferentes agentes, de um conjunto de situações de conflitualidades sociais estabelecidas nas próprias dinâmicas sociais da região, as quais foram constantemente relatadas entre os presentes, direcionadas, em especial, às instituições de segurança, que nesse fórum, assim como nos outros dois espaços apresentados (COMJUS e Fórum Centro-Sul), novamente se resume na atuação da BM que, aqui também se relaciona com a expectativa da capacidade de resolução da diversidade de situações apresentadas pelos participantes. Diferentemente do até aqui analisado, a presença da BM nesse fórum regional foi realizada sempre pelo mesmo representante. Em se tratando dos princípios metodológicos que nos orientam, eles foram proveitosos nesse espaço para que diferentemente dos anteriores apreendêssemos dimensões nas falas dos participantes que se relacionam a preconceitos e perspectivas fortemente punitivistas, que até então não havia sido verificadas, ou verificadas em falas pontuais, mas que no fórum do Cristal, em diversas situações narradas, se apresentaram como interpretações correntes do fenômeno da violência e do controle social em Porto Alegre, obstruindo quase que totalmente, no tempo em que estive em campo, a discussão de questões que tencionem as perspectivas tradicionais e contenham possibilidade de construção novos paradigmas.

Pontualmente, pelo lado da sociedade civil, as reuniões do fórum focaram-se em problemas vivenciados pelos moradores da região, que no momento das reuniões procuravam publicizar situações que efetivamente haviam ocorrido com eles ou com algum conhecido próximo, que lhes havia narrado determinada situação vivida e que agora eles narravam, de forma secundária, na reunião. Das instituições do Estado presentes, a BM e a GM se mostraram as mais presentes. Porém, nesse fórum também se fizeram presentes duas outras instituições que não participavam do fórum do Centro-Sul. Um profissional da psicologia que representava a Polícia Civil (PC), mas ligada a um programa de atendimento psicológico da PC, e não a área de policiamento e um representante da FASC, com o representante dessa instituição ligada a um programa de atendimento a moradores de rua, sendo que essa participante trabalha na região do bairro Cristal. Contudo, mesmo sendo o fórum pesquisado que apresentou a participação de instituições para além das polícias, a discussão entre os participantes configurou-se como um conjunto de perspectivas tradicionais sobre a violência e o controle social, podendo ser enquadradas na característica de *saturação* da vivência da

violência que verificamos nos outros espaços anteriormente. Passemos, então, a apresentação de algumas situações verificadas no fórum do Cristal, ao longo do segundo semestre de 2014.

Primeiramente, registrou-se no fórum do Cristal uma prevalência das relações entre a sociedade e a BM, que acaba por criar uma dinâmica que obedece quase que exclusivamente pela relação entre a demanda realizada e a resposta institucional, por parte da polícia militar, em conformidade com a demanda formulada, processo que se revelou marcado pela publicização de falas marcadas pelo preconceito, advindos de demandas individuais e específicas, mas que se reforçam – em parte pelo objetivo não declarado de reforço da legitimidade por parte da sociedade civil e das instituições - quando do contexto de relação entre os agentes no espaço do fórum.

Obviamente, foram visualizadas em campo outras temáticas para além da denúncia da violência, como, por exemplo, questões de mobilidade urbana do bairro Cristal, mas que não serão apresentadas pelas dimensões do trabalho pretendido e por não envolverem, necessariamente, o cumprimento dos objetivos delineados nessa pesquisa, mas que poderão ser analisados em um momento posterior, em outros trabalhos.

Desde o primeiro encontro, tanto os representantes da sociedade/comunidade quanto os das instituições de segurança assumem nesse fórum um protagonismo de participação. Porém, o protagonismo que a BM assume não necessariamente está relacionado com apenas o cumprimento de demandas e a necessidade de dar as respostas para os diferentes agentes, mas, pelo contrário, essa instituição levantava questões anteriormente de surgirem as demandas para sua atuação, mesmo que essas sejam também produzidas. Nos encontros que presenciei esse protagonismo legitimador – por parte da polícia - se fez presente e, involuntariamente, cumpriu o papel de estimulador da comunidade na formulação de suas demandas, produzidas em representações em conformidade com o relatado pelo representante policial, da BM, mesmo que demandas marcadas por representações tradicionais.

No início da reunião do mês de setembro, interessantemente contradizendo os movimentos presenciados no COMJUS e no fórum da Centro-Sul, o representante da BM iniciou comunicando que os delitos na região do Cristal vinham aumentando, mas que mesmo assim a BM “está de portas abertas para atender o pessoal”, um nítido movimento de reforço da legitimidade em um contexto de crise do Estado, como também percebido nos outros espaços pesquisados. Em praticamente todas as reuniões presenciadas, a menção ao aumento de delitos os mais diversos, estimulava os outros participantes a compartilharem as suas vivências diretas e indiretas nesse sentido. Acenando de cabeça para o representante da BM,

compartilhando da visão do policial, um dos participantes do fórum comenta “não tem mais hora” para que assaltos ocorram no bairro. Imediatamente, um participante cortou aquele que estava falando para inserir sua fala, comunicando que ele havia sofrido um assalto na lotação quando se dirigia do bairro Centro para o Cristal, há três semanas atrás, logo depois da reunião do mês passado do fórum. Complementou dizendo que conversou posteriormente com o motorista dessa lotação, no que foi avisado pelo motorista que esse era o terceiro assalto que ele sofria nas últimas semanas, enfocando o número três com a mão. Ainda mais, no momento do assalto, o participante do fórum havia conseguido ligar para a BM, no que foi atendido, mas que a viatura da polícia chegou meia hora depois do ocorrido, com a lotação e o assaltante já estando provavelmente muito longe, o que lhe gerou uma frustração. Nesse momento, o representante da BM fala que “a segurança hoje está difícil”, justificando sua fala pela ausência de condições materiais na BM. Mais ainda, acrescenta que a BM é muito criticada porque o atendimento de uma ocorrência por parte dos cidadãos acarreta na produção de uma sensação – difusa - de que a instituição não “não faz nada”, contradizendo que isso não se verifica na realidade porque “a BM faz o que pode”, acrescentando que a polícia serve o povo com todos os limites que, institucionalmente, possui. Nesse momento, ainda na reunião de setembro, o policial militar insistiu que a sociedade também faz parte do trabalho de segurança pública, fala essa que estimulou a um dos participantes a comentar que “os assaltantes que forem pegos cometendo crimes, esses tem sim que apanhar da BM”, no que foi claramente apoiado por alguns outros participantes da reunião. Esse mesmo participante, aproveitando o momento de confirmação por parte dos outros presentes, comunicou que havia presenciado um arrombamento de um veículo, no qual a BM também presenciou e, surpreendentemente, não agiu, simplesmente rindo do fato. Em vista disso, o participante defendeu que “o povo tem que pegar uns porretes e se dar segurança”, no que foi novamente apoiado por alguns participantes, em sua maioria os moradores do bairro, e dificilmente os representantes das instituições. Essa dinâmica demonstra que, no interior do processo de comunicação de demandas, cumprimento de objetivos e necessidades sociais e institucionais de produção e reforço da legitimidade em crise, surgem possibilidades de reforço também das visões tradicionais, que podem estar carregadas de preconceitos e perspectivas punitivistas - de caráter de justiça popular -, que, novamente, em micro contextos de participação, como o caso do fórum regional, podem ser publicizados com a possibilidade de cumplicidade dos demais participantes.

Nesse sentido, no encontro novembro se fizeram presentes um pequeno grupo de participantes, moradores da região, que comentaram, informalmente, antes da reunião, que

estavam ali porque ficaram sabendo por conhecidos do fórum, e aproveitariam para relatar situações que estavam vivenciando, segundo eles, cotidianamente nos seus locais de residência. Um dos participantes do grupo, assim que começaram as inscrições para as comunicações, pediu a palavra e começou a relatar que no prédio onde mora um morador de rua tentou invadir o local, e que um dos seus vizinhos decidiu fazer a “segurança” do prédio, pois eles não possuem serviço de portaria e segurança privada, pois ele “desceu com um pedaço de pau para dar no homem”, novamente em uma perspectiva de realização de justiça privada, quando da percepção da ausência das instituições. Procurando complementar, em apoio à fala dessa pessoa, outro participante realizou um relato sobre a situação dos moradores de rua que há algum tempo começaram a aparecer pelo bairro Cristal, e hoje facilmente são vistos nas ruas e praças do local. Identificando-se como um dos moradores mais antigos do bairro (informação de difícil verificação), o participante relata que eles foram chegando e se instalando principalmente pelas praças do bairro, e tem se concentrado atualmente na praça da avenida Chuí, do outro lado da avenida que onde hoje fica o BarraShopping Sul. Segundo o relato, a praça, por ser um grande local público de lazer, permite com que as pessoas estejam ali livremente e que, por isso, os moradores de rua se concentram nesse local, normalmente em grupos pequenos com o objetivo muitas vezes de consumirem drogas, e vão instalando-se aos poucos, normalmente trazendo móveis que encontram no lixo, como cadeiras e almofadas velhas, etc. Com o participante nem bem terminando sua fala, uma participante que chegou à reunião com o grupo que pretendia comunicar suas demandas pelas vivências que diziam estar presenciando, olhando para a pessoa que anteriormente relatou o caso do homem que batera no morador de rua que estava tentando invadir seu prédio, e que depois fiquei sabendo que possuía uma relação de amizade, comunicou que com os moradores de rua era difícil de lidar, porque se acionasse a BM e ela fizesse alguma coisa com eles, “vem os direitos humanos e...”. A participante, interrompendo-se a si mesma, não terminou a fala percebendo o mal-estar que produziu frente a alguns participantes, em especial, a um dos coordenadores do fórum, que é justamente ligado a uma ONG que trabalha essa temática.

Duas participantes desse pequeno grupo, nitidamente foram a reunião compreendendo o fórum regional como um espaço em que poderiam realizar reiteradamente denúncias de casos que vivenciaram, ou diziam ter vivenciado, e, em vista dessa compreensão tradicional utilizaram grande parte do tempo da reunião relatando experiências, individualizando suas demandas, com um forte caráter de frustração quanto ao acúmulo de

situações vividas, gerando intermináveis demandas direcionadas à BM, as quais não foram prestadas muita atenção pelos representantes da polícia ali presentes.

Contrapondo essa situação, no fórum do Cristal visualizei o relato de uma situação de conflitualidade, provavelmente a mais expressiva, envolvendo uma denuncia por parte da sociedade civil direcionada a BM, o que, diferentemente do relato analisado anteriormente, expressa a diversidade de perspectivas de compreensão da função e dos objetivos desse espaço participativo, pelos diferentes agentes que ali estão e que possuem diferentes perspectivas sobre a atividade de controle social e SP. Em um momento final do encontro, para que o que seria comunicado entrasse nos encaminhamentos da reunião, um participante trouxe uma denuncia que havia chegado a ele, e a pessoa que o relatou o fato, que lhe pediu para que ele o trouxesse à reunião, não quis participar da reunião por medo de possíveis represálias por parte da BM, de que a BM teria agredido fisicamente um morador de rua que possui problemas mentais e é usuário de drogas e, ainda, o haviam jogado no valão de esgoto que corta uma das ruas do bairro Cristal, o abandonando machucado e caído nesse local. O participante continuou seu relato enfatizando que, segundo parentes e vizinhos do rapaz, ele ainda se encontrava no hospital e provavelmente ficaria com sequelas em virtude da ação da polícia. A intenção do participante era, então, levar esse fato ao comando da BM, de forma de uma representação do fórum, responsável pela região do ocorrido para que a instituição ficasse ciente do fato. Como resposta, imediatamente, o representante da BM afirmou que “a BM não admite isso”, e que se colocava inteiramente à disposição para agilizar um encontro, juntamente do coordenador do fórum, entre o participante que fez o relato, com a Coronel Cristine, a responsável pelo comando do 1º Batalhão de Polícia Militar (BPM), responsável pela região da zona sul de Porto Alegre, para que se averiguasse os responsáveis. Nitidamente, diversos participantes, ao ouvirem o relato, sussurravam que isso era absurdo, não tinha cabimento, etc. Novamente, no processo de comunicação no contexto de relações entre os diferentes agentes presentes no fórum, os diálogos e comunicações orientaram-se pela necessidade de reforço da legitimidade do papel dos agentes. A obrigação, por parte da BM, de colocar-se como articulador para uma tentativa de resolução do problema apresentado, é parte desse processo de recuperação da legitimidade (em crise) perdida, decorrente dos variados processos sociais e históricos que, nos capítulos anteriores, apresentamos.

Finalmente, após a apresentação e análise das principais dinâmicas apresentadas nas três instituições participativas selecionadas nessa pesquisa, podemos concluir que - amparados no problema de pesquisa, que buscava verificar como a adoção de processos

participativos, quais as possibilidades e limites da adoção de processos participativos na temática da violência e da segurança pública, em um contexto de conflitualidades sociais e de desenvolvimento, nesse mesmo contexto, da perspectiva da Segurança Cidadã, a qual pretende tencionar um quadro tradicional de fechamento institucional desse campo no Brasil, a partir do caso do COMJUS de Porto Alegre -, encontramos nas dinâmicas contextuais de cada instituição participativa específicas preocupações e orientações que, para além de novas orientações sociais e institucionais – em grande parte pautadas pela literatura acadêmica, e que, aos poucos somente vão se efetivando no âmbito das instituições -, se relacionam de forma mais direta com as vivências da violência e dos conflitos sociais contemporâneos, geradores de determinadas e variadas representações sociais sobre os mesmos, que nos discursos e comunicações se expressam uma diversidade de falas, em relação, e, de forma mais ampla, de visões de mundo que pautam determinadas visões de controle social na sociedade contemporânea.

Nesse sentido, verificou-se que se produz um hiato entre as expectativas da sociedade civil, orientada justamente pelas dinâmicas da violência cotidiana – em sua vivência real e virtual, pelos meios de comunicação -, e as orientações formais, por mais que produzidas em conflito com outras perspectivas, do paradigma da Segurança Cidadã. Há, nesse espaço, a possibilidade de conjugação de perspectivas, para que as políticas públicas orientadas por esse novo paradigma ao qual se pretende, esteja relacionado e leve em conta a diversidade de demandas e representações sociais do fenômeno da violência, em sua pluralidade e complexidade. *Reconectar a dimensão política* nessa discussão, às iniciativas sociais e institucionais que se pretendem realizar para a que se cumpra o objetivo de propor novas orientações para o controle social e a SP, no nível do Estado, mas principalmente na sociedade, apresenta-se como o caminho a seguir, para uma efetiva produção da prevenção à violência na sociedade porto-alegrense e brasileira. Por fim, nesse sentido, o de reconectar a política à discussão da temática do controle social, cabe lembrar Wieviorka (1997):

Se a violência, mesmo não política, infra ou metapolítica, remete ao fato central onde se situa a política, isso significa que ela surge e se desenvolve através das carências e dos limites do jogo político, e que dele pode também, se as condições políticas estiverem reunidas, regredir ou desaparecer em função de um tratamento institucional das demandas que ela vem a traduzir (WIEVIORKA, 1997, pg. 37).

CONCLUSÃO

Por fim, nas dinâmicas apresentadas entre a sociedade civil e a sociedade política na segurança pública, embora não encerrem o campo de pesquisa, que obviamente pode ser analisado de diferentes formas, dependendo das correntes teóricas as quais o pesquisador seleciona na construção do objeto sociológico, foram visualizadas as dimensões que foram desenhadas por *essa maneira* de apreender o fenômeno social selecionado. Nas relações entre a sociedade civil e o Estado, pela construção de novas orientações para a atividade de controle social e SP, delimitados pelo espaço do COMJUS e dos Fóruns Regionais, e analisados no capítulo final, perpassam as dimensões da presença, nas relações estabelecidas, nos objetivos pronunciados e nas demandas formuladas – sempre em relação -, das conflitualidades sociais (TAVARES-DOS-SANTOS, 1999; TAVARES-DOS-SANTOS, 2009; WIEVIORKA, 1997), nos relatos e nas próprias disputas travadas entre os diversos agentes, da saturação da violência, que em seu conjunto expressa a constatação de Garland (2008) da sensação constante de crise das instituições, produzidas justamente pela produção, em virtude da saturação, de uma série de vivências cotidianas da violência e seus efeitos, e, por fim, do próprio processo, mesmo não tendo sido o foco da pesquisa, da disputa pela construção da própria democracia na sociedade brasileira, pois o tema do controle social, da SP e da violência, como reiterado ao longo de toda a pesquisa, são temáticas políticas constitutivas dos processos de construção democrática (DAGNINO, 2006), pois expressam a pluralização da própria sociedade civil e da ampliação de temáticas na esfera pública brasileira a partir da redemocratização do país, em 1988.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. (2002). **Exclusão socioeconômica e violência urbana**. Sociologias, Porto Alegre, v.4, n. 8, p. 84-135.

_____, Sérgio; DIAS, Camila Nunes. (2014). **Monopólio estatal da violência**. In: AZEVEDO, Rodrigo Ghiringuelli de; LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz (Orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto.

ALMEIDA, Marilis Lemos de. **Análise de dados: tecendo o diálogo entre escolhas epistemológicas, modelos de análise e pesquisa qualitativa**. XVI Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia, Salvador, p. 2-19, 2013.

ARANA, Roberto González; BARREIRA, César; NIETO, Jaime Zuluaga; Ortiz, Felipe González; TAVARES-DOS-SANTOS, José Vicente (Coord.). (2013). **Conflictos sociales, luchas sociales y políticas de seguridad ciudadana**. Ciudad de México: CLACSO.

AVRITZER, Leonardo. (1996). **A moralidade da democracia. Ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo: Perspectiva.

_____, Leonardo. (2008). **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Revista Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64.

_____, Leonardo. (2002). **O Orçamento Participativo: As experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte**. In: Evelina Dagnino (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra.

_____, Leonardo. (2007). **Sociedade civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação**. Revista DADOS, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464.

_____, Leonardo; Costa, Sérgio. (2004). **Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: concepções e usos na América Latina**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, pg. 703-728.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringuelli de; LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz (Orgs.). (2014). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto.

_____, Rodrigo Ghiringuelli de. (2014). **O Campo do Controle do Crime no Brasil nos Governos Lula e Dilma (2003-2013) – Mudanças e Continuidades**. 8º Encontro da ANDHEP - Políticas Públicas para a Segurança Pública e Direitos Humanos, pg. 1-16.

BRITO, Felipe. (2013). **Considerações sobre a regulação armada de territórios cariocas**. In: BRITO, Felipe; OLIVEIRA, Pedro Rocha (Org.). **Até o último homem**. Boitempo Editorial: São Paulo.

CALAZANS, Márcia Esteves de. (2009). **Policiais migrantes: identidades profissionais em movimento**. Porto Alegre: Tese de Doutorado.

CORTES, Soraya Vargas; GUGLIANO, Alfredo. (2010). **Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil**. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 12, nº 24, maio/agosto 2010, p. 44-75.

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

CUNHA, Eduardo Pazinato da. (2006). **Conselho Municipal de Justiça e Segurança: a experiência de gestão participativa da segurança em Porto Alegre**. Porto Alegre: Trabalho de Conclusão de Curso.

DAGNINO, Evelina. (2007). **Democracia, Sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos Editora.

DAGNINO, Evelina (Org.). (2002). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra.

_____, Evelina; OLVERA, Alberto; PANCFICHI, Aldo (Orgs.). (2006). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra.

DIAS NETO, Theodomiro. (2005). **Segurança Urbana: o modelo da nova prevenção**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.

DURKHEIM, Émile. (1984). **A divisão do trabalho social**. Lisboa: Presença.

DURKHEIM, Emile. (2007). **As regras do método sociológico**. São Paulo: Martins Fontes.

FACHINETTO, Rochele Fellini. (2008). **A “casa de bonecas”: um estudo de caso sobre a unidade de autoatendimento sócio-educativo feminino do RS**. Porto Alegre. Dissertação de Mestrado, UFRGS.

FACHINETTO, Rochele Fellini. (2012). **Quando eles as matam e quando elas os matam: uma análise dos julgamentos de homicídio pelo Tribunal do Júri**. Porto Alegre. Tese de Doutorado, UFRGS.

FAGUNDES, Andréa Lucas. (2007). **A Municipalização da Segurança Pública: Estudo de Caso em São Leopoldo – RS**. Porto Alegre. Dissertação de Mestrado, UFRGS.

_____, Claudia Feres. (2012) **Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa**. Lua Nova, São Paulo, nº 87, p. 63-81.

FEDOZZI, Luciano Joel. (2008). **O Eu e os outros. Participação e transformação da consciência moral e cidadania**. Porto Alegre: Tomo Editorial.

_____, Luciano Joel. (2000). **O poder da aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial.

_____, Luciano Joel. (2001). **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial.

FERNANDES, Fábio Duarte. (2010). **Ambivalência das políticas públicas de segurança pública: os governos Antônio Britto e de Olívio Dutra e os novos atores**. Porto Alegre. Dissertação de Mestrado.

FREIRE, Moema Dutra. (2009). **Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias**. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, v. 3, nº 5, p. 100-114.

GARLAND, David. (2008). **A cultura do controle. Crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora Revan.

GASPARI, Elio. (2014). **A ditadura envergonhada**. São Paulo: Intrínseca.

GIDDENS, Anthony. (1995). **Modernização reflexiva. Política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Editora UNESP.

HABERMAS, Jurgen. (2003). **Mudança estrutural da esfera pública**. São Paulo: Tempo Brasileiro.

LAVALLE, Adrián Gurza. (2011). **Após a participação: nota introdutória**. Lua Nova, São Paulo, n. 84, p. 13-23.

_____, Adrián Gurza. (2003). **Sem pena nem glória. O debate sobre a sociedade civil nos anos 1990**. Novos Estudos, São Paulo, nº 66, p. 91-109.

KRUCHIN, Mariana Kiefer. (2013). **Análise da introdução de um novo paradigma em segurança pública no Brasil**. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 40-56.

MARX, Karl. (1999). **El processo de acumulación originária**. Ciudad de México: Fondo de Cultura.

MÉNDEZ, Juan; O' DONNEL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.) (2000). **Democracia, Violência e Injustiça: O Não-Estado de Direito na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra.

_____, Michel. (2008). **Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro**. Civitas, Porto Alegre, v. 8, n. 9, p. 371-385.

NETO, Lira. (2013). **Getúlio. Do governo provisório à ditadura do Estado Novo**. São Paulo: Companhia das Letras.

NETO, Paulo de Mesquita. (2001). **Ensaio sobre Segurança Cidadã**. São Paulo: FAPESP/Quartier Latin.

NÓBREGA JÚNIOR, José M. Pereira da. (2010a) **A militarização da segurança pública: um entrave para a democracia brasileira**. Revista Sociologia e Política, Curitiba, n. 35, v. 18, p. 119-130.

_____, Angelina. (2000). **Violência e Democracia: o paradoxo brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. (1991). **Autoritarismo e transição**. Revista USP, São Paulo, nº 9, p. 45-56.

_____, Paulo Sérgio. (1997). **Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias**. Tempo Social, São Paulo, nº 9, v. 1, p. 43-52.

LEITE DE SOUZA, Clóvis Henrique. (2011). **Confêrencias e os desafios metodológicos de seu estudo**. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org). Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. IPEA.

PORTO, Maria Stela Grossi. (2013). **Pensando segurança pública no Brasil: desafios para a pesquisa**. Revista Brasileira de Sociologia, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 277-296.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). (2002) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SOUZA, Jessé. (2006). **A construção social da subcidadania. Para uma sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte. Editora da UFMG.

SOUZA, Letícia Godinho de. (2014). **Participação e segurança pública**. In: AZEVEDO, Rodrigo Ghiringuelli de; LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz (Orgs.). Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Editora Contexto.

TAVARES-DOS-SANTOS, José Vicente; TEIXEIRA, Alex Niche (Orgs.). (2012). **Conflitos sociais e perspectivas da paz**. Porto Alegre: Tomo Editorial.

_____. José Vicente. (2009). **Democracia, violências e lutas sociais na América Latina**. Porto Alegre: UFRGS Editora.

_____, José Vicente. (1999b). **Novos processos sociais globais e violência**. Revista São Paulo em Perspectiva, São Paulo, n. 13, v. 3, p. 18-23.

_____, José Vicente. (2009). **Violências e Conflitualidades**. Porto Alegre: Tomo Editorial.

_____, José Vicente (Org.). (1999). **Violência em tempos de globalização**. São Paulo: Hucitec.

TEIXEIRA, Alex Niche. (2009). **A produção televisiva do crime violento na modernidade tardia**. Porto Alegre: Tese de Doutorado.

VENTURA, Magda Maria. (2007). **O estudo de caso como modalidade de pesquisa**. Revista SOCERJ, Rio de Janeiro, nº 20, v. 5, p. 383-386.

WACQUANT, Loïc. (2011). **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar.

WIEVIORKA, Michel. (1997). **O novo paradigma da violência**. Revista Tempo Social, São Paulo, nº 9, v. 1, p. 5-41.

ZACHER, Laura. (2009). **A Segurança Pública como direito: limites e possibilidades da participação social em conselhos de segurança pública em perspectiva comparada**. Porto Alegre: Trabalho de Conclusão de Curso.

ZALUAR, Alba. (1999). **Um debate disperso. Violência e crime no Brasil da redemocratização**. São Paulo em perspectiva, nº 13, v. 3, pg. 3-17.

ZALUAR, Alba. (2007). **Democratização inacabada: fracasso da segurança pública**. Revista Estudos Avançados, nº 21, v. 61, p. 31-49.

_____, Alba. (2004). **Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas**. Rio de Janeiro: FGV.

ZAVERUCHA, Jorge. (2009). **Fragilidade da democracia e do Estado de Direito no Brasil**. In: TAVARES-DOS-SANTOS, José Vicente. Democracia, violência e lutas sociais na América Latina. Porto Alegre: UFRGS Editora.

SÍTIOS CONSULTADOS:

<http://portal.mj.gov.br/conasp/>

<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ1C5BF609PTBRNN.htm>

<http://portal.mj.gov.br/conasp/>

http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/

<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smseg/default.php>

<http://blogosfero.cc/comjus>

<http://www4.planalto.gov.br/arenadaparticipacaosocial>

<http://www.forumseguranca.org.br/>

<http://www.redeopbrasil.com.br/>

<http://www.ipea.gov.br/participacao/>

<http://www.oidp.net/pt/inicio/>

<http://www.inctviolenciaedemocracia.org.br/>

<http://www.nevusp.org/portugues/>

<http://www.ssp.rs.gov.br/>

<https://www.brigadamilitar.rs.gov.br/>

<http://www.guayi.org.br/>