

# NOTA TÉCNICA

## REDES SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA: CARACTERÍSTICAS E REFLEXÕES À LUZ DO PROCESSO PREPARATÓRIO PARA A 1ª CONSEG

FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA



Gestão e  
disseminação  
de dados na  
**Política Nacional de  
Segurança Pública**

Parceria

Secretaria Nacional de  
Segurança Pública

Ministério da  
Justiça

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAIS RICO E PAIS SEM POBREZA

 FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA

## Ficha Institucional

### MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

**Ministro da Justiça**

José Eduardo Cardozo

**Secretária Executiva**

Márcia Pelegrini

**Secretária Nacional de Segurança Pública**

Regina Maria Filomena de Luca Miki

**Departamento de Políticas, Programas e Projetos**

Cristina Gross Villanova

**Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública**

Isabel Seixas de Figueiredo

**Departamento de Execução e Avaliação do Plano Nacional de Segurança Pública**

Sidnei Borges Fidalgo

### FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA

**Presidente do Conselho de Administração**

Sérgio Roberto de Abreu

**Conselho de Administração:** Elizabeth Leeds – Presidente de Honra / Arthur Trindade / Eduardo Pazinato / Humberto Vianna / Jésus Trindade Barreto Jr. / José Luiz de Amorim Ratton / Luciene Albuquerque / Paula Poncioni / Renato Sérgio de Lima / Roberto Maurício Genofre / Washington França

**Secretária Executiva:** Samira Bueno

### COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DO TERMO DE PARCERIA

Cristina Neme (DEPAID/SENASP) / Cristina Gross Villanova (DEPRO/SENASP) / Renato Sérgio de Lima (FBSP) / Almir Oliveira Júnior (IPEA) / Samira Bueno (FBSP)

## Coordenação Geral

Renato Sérgio de Lima

## Redação

Thais Regina Pavez  
Renata da Rocha Gonçalves  
Demétrio Gaspari Cirne de Toledo  
Sara Azevedo Cardoso

## Expediente



**Endereço:** Rua Mário de Alencar, 103  
05436-090 – Vila Madalena – São Paulo – SP

**Telefone:** (11) 3081-0925

**E-mail:** contato@forumseguranca.org.br

**Edição de Arte:** Urbania (11) 3828-3991

# Redes sociais e segurança pública: características e reflexões à luz do processo preparatório para a 1ª Conseg

## Sumário

Resumo.....	4
Nota Técnica.....	5
Recomendações finais .....	16
Notas.....	19
Referências bibliográficas .....	20



## Resumo

Este texto apresenta os resultados do estudo realizado para o Ministério da Justiça, com o objetivo avaliar o processo de mobilização para realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública – Conseg. Tal processo de mobilização foi estratégico para o enfrentamento de um dos principais desafios para esse setor: ampliar a participação social na discussão sobre a política e desencadear o reconhecimento das novas propostas da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça para a segurança pública, no âmbito do “novo paradigma” apresentado no texto-base da conferência.

A partir da análise de dados referentes à rede de usuários envolvidos com a segurança pública, identificou-se o padrão de conectividade entre atores dessa área. Observaram-se as regularidades e mudanças no número de conexões entre entidades participantes do debate público sobre o assunto da segurança e a localização relativa das entidades na rede. Com isso, foram identificadas alterações na composição do conjunto daquelas entidades que apresentam uma intensa rede de vínculos ou podem atuar como mediadores entre distintas áreas da rede.

## Palavras-Chave

Segurança Pública; Redes Sociais; Conferências.

**E**ste texto traz os resultados do estudo realizado para o Ministério da Justiça, no sentido de avaliar o processo de mobilização para realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg).<sup>1</sup> Tal processo de mobilização foi estratégico para o enfrentamento de um dos principais desafios para esse setor: ampliar a participação social na discussão sobre a política. Buscava-se, também, desencadear o reconhecimento das novas propostas da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça para a segurança pública, no âmbito do “novo paradigma” apresentado no texto-base da conferência.

Identificou-se, a partir da análise de dados empíricos referentes à rede de usuários envolvidos com a segurança pública, o padrão de conectividade entre atores dessa área. Observaram-se regularidades e mudanças no número de conexões entre entidades participantes do debate público sobre a temática da segurança, bem como a localização relativa das entidades na rede. Foram identificadas mudanças na composição do conjunto daquelas entidades “centrais”, que apresentam uma intensa rede de vínculos ou podem atuar como mediadores entre distintas áreas da rede. Esses atores, de modo geral, ocupam posição proeminente nos debates e arenas de discussão sobre assuntos públicos de determinado setor de política, formando um conjunto central de entidades reconhecidas socialmente como formuladores e/ou conhecedores das temáticas relevantes de um problema de política pública.

Como se conectam as entidades que discutem a segurança pública no país? Houve mudanças ao longo do processo preparatório da Confe-

rência? Estas foram as duas questões centrais que orientaram o estudo.

Para análise dos dados, privilegiou-se a discussão dos resultados segundo segmentos, de acordo com a classificação adotada pela própria Conseg: trabalhadores; sociedade civil; gestores da segurança pública; e demais poderes (Legislativo e Judiciário).

O agrupamento por segmentos permite analisar visual e estatisticamente um grande número de atores. Entretanto, é importante ressaltar que não se pressupôs uma homogeneidade interna entre as entidades desses segmentos. Existe uma grande heterogeneidade entre atores da sociedade civil: por exemplo, de um lado, têm-se ONGs e Oscip e, de outro, existem os movimentos sociais. Ambos os tipos de entidades participaram de forma diferenciada nos dois contextos analisados na pesquisa. Da mesma forma, no segmento dos trabalhadores, há entidades de policiais de distintos tipos e hierarquias e, no caso dos gestores, entidades representantes de diferentes esferas da federação.

A rede, estrutura de análise do estudo, é resultado da agregação do conhecimento de indivíduos – informantes-chave – sobre as conexões entre entidades do campo da segurança pública em dois períodos diferentes: no início do processo preparatório da Conseg (dezembro/2008 a janeiro/2009); e no momento que culminou com a realização da etapa nacional da conferência (agosto de 2009), com o conhecimento adquirido no final do processo.

O resultado esperado das conferências, em termos normativos, é a aprovação de diretrizes e princípios para a política setorial, por meio da votação de representantes dos distintos níveis da federação e segmentos da sociedade. No presente



estudo, o interesse analítico no contexto da conferência nacional é observar como os próprios atores percebem o campo em que suas ações ocorrem e como são organizadas as conexões entre atores envolvidos com o debate sobre a segurança no país. Denominou-se esse campo de ação como *domínio público*; uma arena política relativamente independente (*self-contained*), constituída internamente por um conjunto central (*a core set*) de organizações atentas às temáticas substantivas e aos problemas de uma política pública percebidos socialmente (KNOKE, 2003).

Nesse sentido, as conferências nacionais são também arenas públicas, que representam espaços de debate político nos quais os atores devem explicitar suas posições. Em um mesmo contexto de participação, os atores identificam seus aliados e opositores, articulam-se em torno de propostas e estratégias de ação política, disputando e mobilizando sua capacidade de influenciar os rumos da política e do debate público. A proposição, nesse trabalho, é de que a conferência permitiu concentrar, nacionalmente, um conjunto de debates sobre assuntos da segurança pública, antes dispersos em distintas arenas sejam locais ou setoriais, gerando, ao mesmo tempo, uma oportunidade de consolidar e/ou reordenar a centralidade dos agentes nos debates. Alguns atores que já vinham se destacando nos debates locais durante a década de 1990, com a conferência, passaram a alcançar maior visibilidade no plano nacional; outros, circunscritos em arenas e debates específicos e/ou locais, também ganharam proeminência ao longo do processo preparatório.

A metodologia adotada para construção e análise de dados foi a Análise de Redes Sociais

(ARS), que possibilita a identificação de estruturas relacionais a partir de dados obtidos por meio de pesquisa empírica. Suas características podem ser observadas por meio de indicadores ou medidas “relacionais”, que constituem expressões dos vínculos existentes entre atores sociais.<sup>2</sup> Para a análise, foram usadas medidas que descrevem a estrutura relacional em termos de grau de coesão, posição e proeminência de atores na rede. Como mencionado, o trabalho empírico foi orientado para identificação de mudanças no padrão de interação de atores envolvidos com a temática de segurança pública no país e de indivíduos e suas respectivas instituições do Estado e da sociedade civil, que atuam na formulação e implementação da política e na pesquisa e debate dos temas relacionados à segurança (violência, direitos humanos, sistema policial, acesso à justiça, entre outros).

A coleta de dados foi realizada a partir de entrevistas com um grupo de informantes com conhecimentos relevantes sobre o setor de segurança pública, membros da Comissão Organizadora Nacional (CON) da Conseg. O grupo foi composto por 19 representantes de entidades selecionadas, de modo a contemplar os distintos segmentos e regiões do país. A coleta de dados se deu com os mesmos informantes em dois momentos: no início do processo preparatório da Conseg (denominado aqui de T1) e próximo à realização da etapa nacional da Conferência (T2). Esse procedimento permitiu a discriminação dos períodos e a análise das mudanças na rede.

O processo de construção da rede se deu pelo método de “bola de neve”, em que, a cada rodada de entrevistas com os informantes, são agregados dados sobre vínculos entre atores<sup>3</sup> – nesse

caso, sobre interações no âmbito da segurança pública. Partiu-se de uma “semente inicial” com os nomes dos representantes e respectivas instituições membros da CON, num total de 43 nomes com suas correspondentes entidades. Na primeira etapa de entrevistas (referente ao T1), foram registrados 368 indivíduos de 196 entidades na matriz de dados. Na segunda (T2), 428 e 215, respectivamente. Em T2, as novas informações sobre entidades e vínculos eram agregadas à rede em T1. A partir da matriz de vínculos entre indivíduos, derivou-se a matriz de entidades. Dessa forma, os vínculos entre entidades foram derivados dos vínculos entre os indivíduos filiados a essas entidades. A realização dessa operação é comumente usada na análise de redes interorganizacionais e fundamenta-se na discussão sobre a dualidade de indivíduos e grupos ou entidades coletivas (BREI-GER, 1974).<sup>4</sup>

Assim, a rede aqui apresentada é o resultado da agregação dos mapas cognitivos dos representantes de instituições sobre as relações entre atores. Em outras palavras, é a visão compartilhada e conhecimentos pelos próprios participantes sobre os vínculos entre os atores envolvidos com temáticas de segurança pública. A estratégia de análise da rede de atores utiliza elementos de descrição geral da estrutura e medidas de centralidade da rede. É importante observar que os parâmetros de comparação surgem a partir dos próprios valores das medidas e não de parâmetros preestabelecidos ou absolutos.

Para uma *descrição geral da rede*, observou-se sua coesão e como esta se organiza em torno dos atores principais. A análise da coesão mostra os padrões gerais de estruturação da rede e em

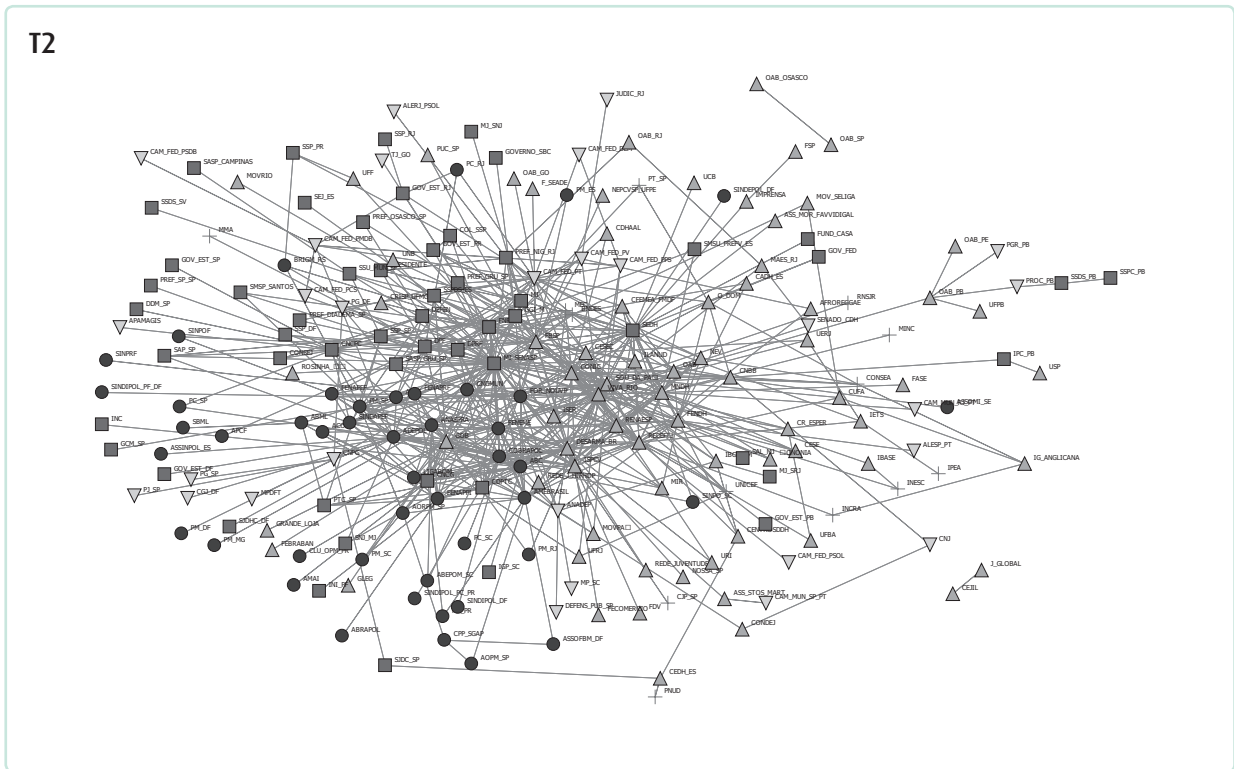
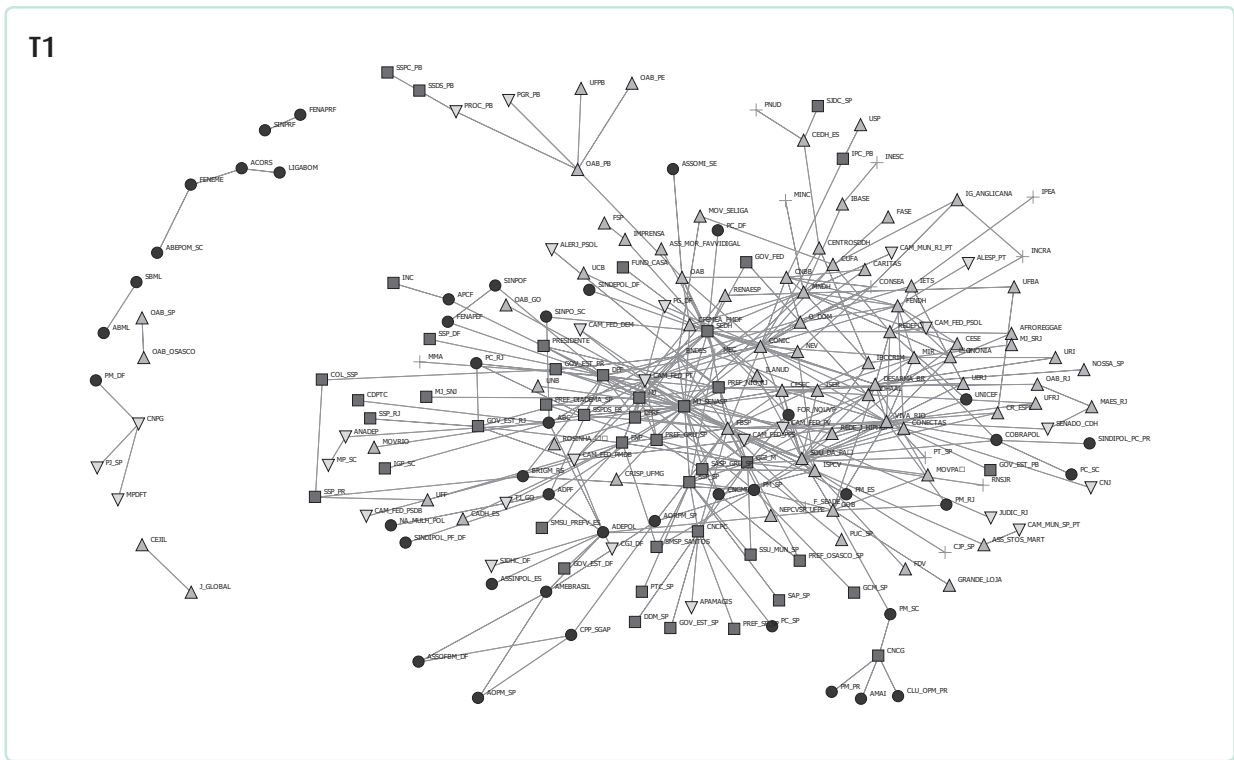
que medida a teia de vínculos forma uma única rede de relações entre si. Nesse caso, usaram-se medidas de *tamanho e densidade* da rede. A medida de *densidade*, que indica o nível geral de coesão de um gráfico, refere-se à proporção de linhas (relações) que estão realmente presentes em um gráfico, em relação ao total (possível) de relações de uma dada rede. O *tamanho* da rede corresponde à quantidade de vínculos existente no total da rede (SCOTT, 1992). Além das medidas, foram analisados sociogramas que representam graficamente a rede social.

As *medidas de centralidade* são usadas para identificar os atores mais importantes no cenário social. As *medidas de centralidade global* consideram a relevância da posição ocupada pelos atores no conjunto da rede, enquanto as *medidas de centralidade local* levam em conta a proeminência do ator em sua *vizinhança* ou em seu ambiente relacional mais imediato, composto por vínculos adjacentes. Nesse último caso, utiliza-se a *centralidade de grau*, observando o número de conexões de cada ator com outros atores.<sup>5</sup> Entre as medidas de centralidade global, empregou-se a de *intermediação*. Os atores centrais, segundo o parâmetro de intermediação (*betwenness centrality*), desenvolvem papel de “ponte” devido ao fato de se encontrarem entre outros atores e, dessa forma, podem conectar pedaços inteiros da rede.

O sociograma de T1 representa o conhecimento dos atores no momento em que a 1ª Conseg foi convocada, e o de T2 no período final, de realização da etapa nacional da conferência. Os vínculos são representados por linhas e os atores pelas figuras geométricas (Figura 1).



**Figura 1.** Sociogramas da rede de entidades envolvidas na temática de segurança pública, por segmentos - T1 e T2



Fonte: Elaboração dos autores, a partir dos dados coletados nas entrevistas.



Destacam-se dois aspectos da rede no T1. O primeiro lugar refere-se à presença de atores da sociedade civil com visibilidade nesse período, próximos de entidades do governo federal, principalmente da Senasp e da Secretaria de Direitos Humanos (SDH), representando ONGs classificadas como “novos atores” na narrativa do contexto deste período. Tal conjunto de atores tem uma vantagem estrutural que reflete a posição de seus recursos argumentativos em arenas sociais e políticas mais amplas. A Senasp se articulou com muitos desses atores para apresentar, no final do período, o “novo paradigma da segurança pública”, sendo que alguns deles também foram chamados para participar da Comissão Organizadora Nacional (CON) da conferência.

O segundo aspecto diz respeito ao padrão de localização e vinculação de representantes dos segmentos dos trabalhadores. Atores de associações de baixas patentes das Polícias Militar, Civil e de outras polícias e agentes penitenciários encontram-se quase à margem da área mais central da rede, separados do conjunto mais denso de vínculos e atores (destacados na figura à esquerda do sociograma). A discussão desses atores dava-se, principalmente, em arenas restritas e específicas, tais como seminários da categoria. O padrão de localização denota que essas entidades ocupavam regiões ou nichos muito específicos na rede e pode estar associado à especialização das atividades exercidas por essas entidades e, portanto, de relações e de linguagem vista na sua ação argumentativa (técnico-científica, por exemplo). De fato, como observado, muitos dos eventos re-

gistrados nesse período junto aos entrevistados organizaram-se em torno de temas e áreas do conhecimento científico especializado.

Diferentemente das associações policiais de baixa patente, as de alta patente das Polícias Militar e Civil encontram-se conectadas entre si no subgrupo na área inferior do sociograma, integradas à parte mais conectada e coesa da rede (destacada pela elipse). As entidades que integram esse componente são de associações que representam oficiais da Polícia Militar em distintos Estados e oficiais do Corpo de Bombeiros, principalmente do Sul e Sudeste, a saber: Associação dos Oficiais da Reserva da Polícia Militar do Estado de São Paulo; Associação Nacional dos Oficiais Militares Estaduais (AMEBRASIL); Associação dos Oficiais do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (ASSOFBM); e Associação dos Oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Essas informações sugerem uma interação mais frequente e direta entre entidades de oficiais militares. Nos eventos registrados nesse contexto, verificou-se que a Feneme (Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais), por exemplo, em 2007 reuniu todas as entidades de oficiais do país – 27 entidades em 21 Estados – e, de acordo com o relato das entrevistas, a entidade “tem uma agenda nacional e um discurso único”.

A rede do T2 mantém quase o mesmo número de atores que em T1, sendo formada, no segmento dos trabalhadores, por associações nacionais, estaduais e municipais de trabalhadores de distintos níveis hierárquicos da Polícia Militar, Bombeiros, Civil, Técnico-Científica, Fede-



ral e Rodoviária, entre outros. No segmento dos gestores, há representantes federais, estaduais e municipais do Ministério de Justiça/Senasp, do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e de outros órgãos vinculados à temática da segurança, como o Departamento da Polícia Federal (DPF), o Departamento da Polícia Rodoviária Federal (DPRF), a SDH, além de representantes de outras esferas governamentais: governos estaduais e municipais, secretarias de segurança pública estaduais e municipais e Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGI-M).

No segmento da sociedade civil, há organizações não governamentais e redes de entidades envolvidas com a temática da segurança pública, tais como: Sou da Paz, Viva Rio, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Rede Desarma Brasil, Rede F4, entre outras; instituições acadêmicas e de pesquisa, a exemplo do Núcleo de Estudos da Violência (NEV), Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM) e Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec); bem como entidades religiosas (Grande Oriente do Brasil, CNBB, Conic), de direitos humanos e movimentos sociais (FEDH, MNDH), de classe (OAB), entre outras.<sup>6</sup>

Cabe ressaltar a existência de uma heterogeneidade interna da sociedade civil, captada principalmente nas entrevistas e na observação da etapa nacional da 1ª Conseg, que está associada à presença, de um lado, de ONGs ou redes que trabalham com temáticas de segurança pública e, de outro, de movimentos sociais. Historicamente, os movimentos sociais relacionavam-se com a questão de segurança pública a partir do tema dos direitos humanos –

por exemplo, na temática de letalidade policial. No segundo semestre de 2009, observou-se uma participação mais ativa dos representantes das redes de direitos humanos e movimentos sociais na temática da segurança pública. Com efeito, na 1ª Conseg, os movimentos sociais participaram e se reuniram em assembleia para reivindicar espaços de participação na formação do Conasp (Conselho Nacional de Segurança Pública), reformulado na Conseg, e aproximaram-se de entidades dos trabalhadores, a exemplo dos praças da Polícia Militar e dos investigadores da Polícia Civil. Atualmente, o Conasp contempla, entre os representantes da sociedade civil, esses movimentos.

A comparação da rede em T1 e T2 revela um aumento do número de vínculos na área mais central, ampliando o potencial de contato e articulação entre entidades da rede. Quase todos os atores conectaram-se em T2. Destaca-se, principalmente, a integração das 12 entidades (à esquerda do sociograma do T1) relevantes do segmento de trabalhadores, algumas com membros na Comissão Organizadora Nacional, que estavam à margem no período anterior.

As medidas de descrição da estrutura geral da rede confirmam a análise dos sociogramas e indicam estabilidade do tamanho da rede – número de entidades presentes – e adensamento dos vínculos no período posterior ao início do processo preparatório da 1ª Conseg. Conclui-se que o processo de mobilização adensou as conexões entre entidades, principalmente entre aquelas que já estavam presentes no período anterior ao processo preparatório (T1).

**Tabela 1.** Características gerais da rede – T1 e T2

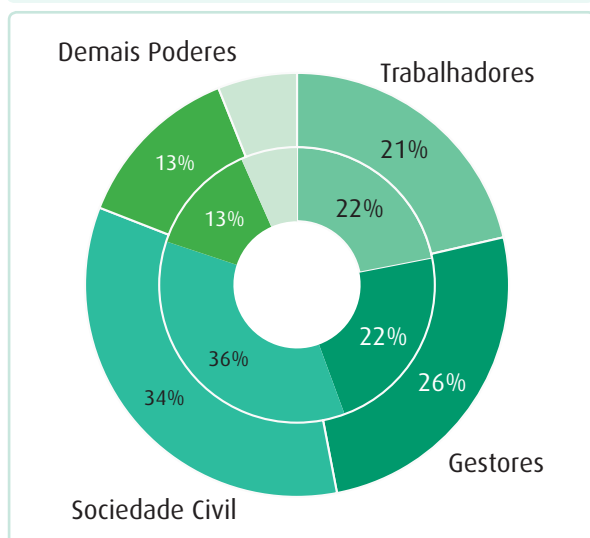
Medidas de Coesão	T1	T2
Nº de indivíduos	368	428
Nº de entidades	196	215
Nº de vínculos	742	1.304
Densidade	0,0194 (DP=0,1366)	0,0283 (DP=0,1625)
Distância Média	3,654	3,127

A comparação entre o aumento de entidades e o de vínculos, de um período para outro (T1 a T2), mostra uma diferença significativa: enquanto o número de entidades de T1 para T2 cresceu 10%, o de vínculos em T2 elevou-se em 75%. A densidade média da rede aumentou em quase o

dobro, reduzindo a distância média entre entidades.<sup>7</sup> Estabeleceram-se mais conexões ou “caminhos” de contato entre atores.

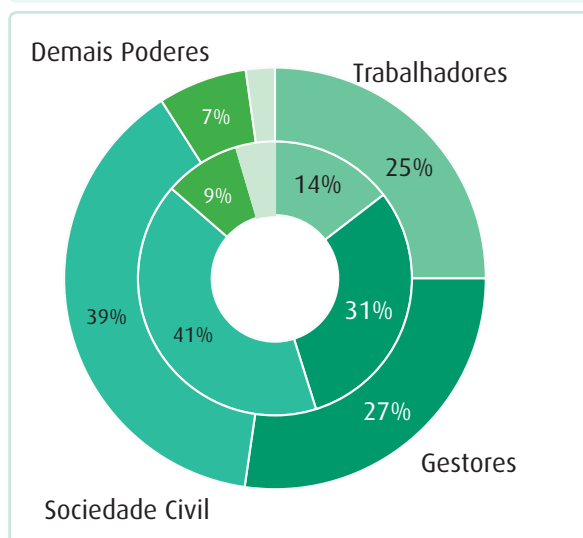
Os Gráficos 1 e 2 apresentam a distribuição das entidades e a participação dos segmentos no total de vínculos, em T1 e T2.

**Gráfico 1.** Proporção de entidades segundo segmento no total da rede (T1 e T2)



Fonte: Elaboração dos autores, a partir dos dados coletados nas entrevistas.

**Gráfico 2.** Peso relacional do segmento no total de vínculos (T1 e T2)



Fonte: Elaboração dos autores, a partir dos dados coletados nas entrevistas.



As diferenças entre as redes de T1 e T2 refletem o resultado das mudanças ocorridas no padrão relacional no cenário social de atores envolvidos com o tema de segurança pública no país, nos últimos 20 anos. Na interpretação dos resultados, essa mudança revela um adensamento do conhecimento que os próprios atores do campo têm em relação a outros atores, especialmente sobre as conexões e posições que ocupam em relação a outros atores, o que se expressa no adensamento das conexões. Os gráficos mostram que a representação de entidades por segmento se manteve quase estável, entretanto, houve não só uma mudança no total de vínculos de T1 para T2, mas também uma importante ampliação da proporção de vínculos obtidos pelos trabalhadores, contribuindo para a distribuição mais uniforme do total de vínculos na rede. As entidades do segmento de trabalhadores aumentaram, portanto, sua participação em termos de estabelecimento de canais de contato, articulação e capacidade de compartilhar espaços de interação com outros atores na rede.

A própria percepção de atores da sociedade civil entrevistados, por exemplo, expressa que houve adensamento, um reconhecimento mais detalhado do campo. Se, por um lado, o resultado da mobilização levou a uma aproximação entre entidades, por outro, esses canais se estabeleceram principalmente entre entidades que já estavam inseridas na rede antes do processo participativo. A Tabela 1 revela um aumento dos vínculos superior ao crescimento do número de atores, o que sugere um adensamento do conhecimento mútuo dos atores envolvidos com a temática de

segurança pública e, portanto, um reconhecimento público de quais são os atores que organizam suas ações em torno de ideias e temas sobre segurança pública no país. Isso permite dizer que, mais do que a incorporação de novos atores ao debate público sobre segurança, a conferência deu visibilidade àqueles que já atuavam em diversas arenas no período anterior à convocação da Conseg. Esse resultado é ilustrado por um dos representantes da sociedade civil entrevistados: “A Conseg ainda não mudou muito substancialmente o campo. Jogou luz para dentro, mas não jogou luz para fora”.

No início do processo preparatório, atores representantes de associações policiais manifestavam que a composição da comunidade de profissionais que influencia o desenho e a formulação das políticas de segurança pública vigentes no momento anterior à conferência (T1) não integrava entidades do segmento dos trabalhadores, cabendo a essas “apenas” o processo de implementação da política. Segundo um dos entrevistados, haveria um “distanciamento dos operadores de segurança pública das políticas que são implementadas, eles não participam da definição”. Para alguns, “os gestores cercam-se apenas de acadêmicos”, não levando em conta as opiniões dos operadores do setor.

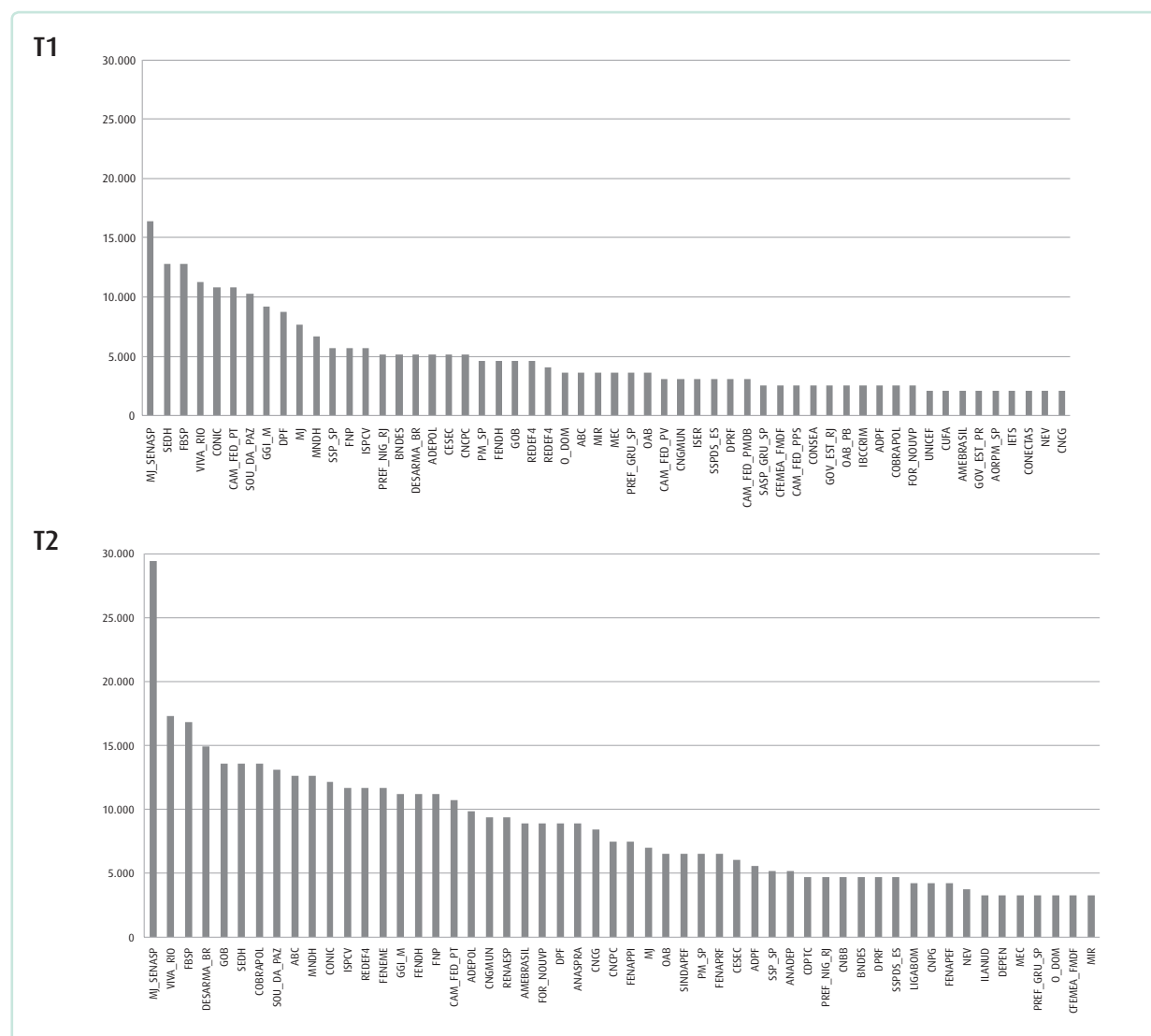
Ao longo do processo preparatório da 1ª Conseg, entidades dos trabalhadores fortaleceram sua ação política e argumentativa nos distintos debates públicos organizados no processo preparatórios e na própria Conseg. Essas ações se imbricaram ao longo do processo, como sugere em seu relato um dos entrevistados da sociedade civil, membro da CON: “os

atores que estavam à margem começaram a fazer uma barulheira: guardas, municípios, agentes penitenciários (...) mais barulho do que a sociedade civil”. Esse envolvimento dos trabalhadores se refletiu nas propostas aprovadas na 1ª Conseg.

Na análise de centralidade dos atores da rede, destaca-se a mudança de posições centrais e as consequências no reordenamento de atores

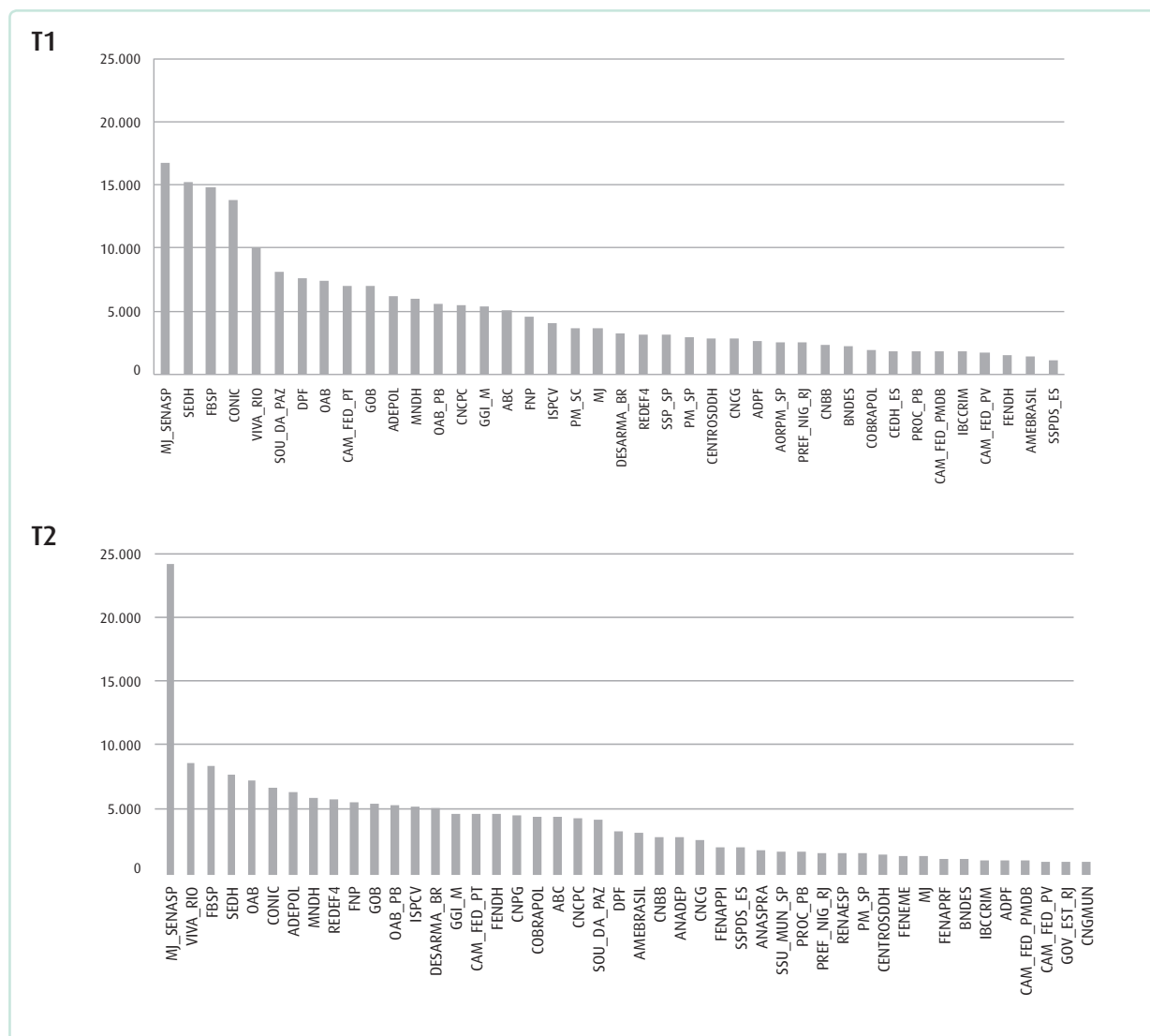
no espaço de debate nacional dos assuntos de segurança pública.<sup>8</sup> Foram associadas duas medidas de centralidade: de grau (número de contatos de um ator); e de intermediação (capacidade de servir como mediador ao estabelecer vínculos entre distintas áreas da rede). Os resultados da análise mostraram uma reorganização da rede em termos das entidades e dos segmentos.

**Gráfico 3.** Distribuição da medida de centralidade de grau por segmento



Fonte: Elaboração dos autores, a partir dos dados coletados nas entrevistas.



**Gráfico 4.** Distribuição da medida de centralidade de intermediação por segmento

Fonte: Elaboração dos autores, a partir dos dados coletados nas entrevistas.

Pode-se observar crescimento generalizado da proporção de contatos de cada entidade na rede (aumento da centralidade de grau), confirmando os resultados da análise da descrição geral da rede sobre o aumento do número de conexões entre as entidades. A análise dos Gráficos 3 e 4 mostra uma mudança em termos da composição segundo segmento nas posições mais centrais da rede

em relação à quantidade de contatos. Verifica-se avanço dos trabalhadores para posições mais centrais, com várias entidades do segmento ficando à frente daquelas dos demais poderes e de outras entidades. Em ambos os períodos, entidades da sociedade civil encontram-se nas primeiras posições logo após a Senasp, sendo que no T2 entidades como o Viva Rio passaram a aumentar esse

grupo de Organizações Não Governamentais, com grande centralidade na rede tanto em termos de número de contactos como de vantagem estrutural no papel de intermediação. A Senasp, como era de se esperar, aumentou seu poder de intermediação em função da organização da Conferência Nacional, havendo um reconhecimento social da Secretaria como o órgão federal encarregado dos assuntos da segurança. Destaca-se que, entre os gestores, a Secretaria Especial de Direito Humanos compartilha com a Senasp uma posição de centralidade. Isso pode estar associado a centralidades dessas temáticas na discussão sobre segurança pública no país. Além disso, muitos representantes da sociedade civil conectam-se ao tema da segurança por meio de assuntos de direitos humanos.

A análise desses gráficos também mostra uma mudança da composição dos segmentos nas posições mais centrais da rede, em termos da quantidade de contatos. A comparação dos resultados mostra que houve uma alteração na posição ocupada pelos trabalhadores, que passaram para aquelas mais centrais. Antes do início do processo preparatório para a 1ª Conseg, as entidades em posições mais centrais eram do segmento dos gestores de segurança pública e da sociedade civil. Os trabalhadores começaram a aparecer na 18ª posição, atrás, inclusive, de uma entidade dos demais poderes (representante do Legislativo) e de uma entidade classificada como “outros”. Em termos de distribuição, os representantes do segmento dos trabalhadores aparecem de forma espaçada no gráfico. Essa situação, no entanto, muda. No período posterior ao início do processo preparatório para a 1ª Conseg, os trabalhadores fi-

caram na 7ª e 9ª posição, no caso da centralidade de grau, havendo maior regularidade na presença de entidades desse segmento no gráfico. Ou seja, de modo geral, os trabalhadores ganharam maior proeminência relativa em termos da quantidade de vínculos, juntando-se, desse modo, aos gestores e à sociedade civil em termos de centralidade na rede. Destaca-se que as entidades mais centrais dos três segmentos eram membros da CON, o que confirma o processo de empoderamento dos seus membros ao longo do processo.

Em síntese, como efeito do processo preparatório da conferência, conclui-se que houve uma concentração nacional do debate, antes disperso em distintas arenas públicas, bem como uma nova reorganização das ações argumentativas e dos atores em disputa. Houve um adensamento do conhecimento mútuo dos atores envolvidos com a temática de segurança pública e; portanto, um reconhecimento público de quais são os atores que organizam suas ações em torno de ideias e temas sobre segurança pública no país. Como consequência do processo, ocorreu uma reconfiguração dos atores participantes desse domínio de política, com aumento da vantagem estrutural da Senasp e de trabalhadores do setor.

Tais resultados também indicam desafios futuros, para as próximas conferências e para a implementação das diretrizes nacionais de segurança pública. Para além do adensamento de vínculos entre entidades, a expansão da rede de atores envolvidos com a temática de segurança pública no país depende também da continuidade da criação de espaços de interação e da inclusão de regiões do país que, no estudo, mostraram menos centralidade.



## Recomendações finais

Nos últimos anos, estudos de avaliação de conferências nacionais têm sido realizados, buscando determinar o impacto das diretrizes aprovadas nesses espaços no desenho e implementação de políticas públicas. O presente estudo procurou contribuir nesse sentido, trazendo dados e resultados inéditos para o campo da segurança pública, os quais avaliam a dimensão das redes dos atores a partir da metodologia de análise de redes sociais. Os dados da pesquisa foram coletados junto aos próprios participantes da Comissão Organizadora Nacional da 1ª Conseg no início e no final do processo preparatório da conferência, a fim de identificar mudanças na visão dos participantes sobre a composição e os vínculos entre os atores envolvidos com temas de segurança pública. Essa visão dos participantes passou a construir a rede analisada. Desse modo, procurou-se observar, no contexto da conferência nacional, como os próprios atores de um determinado setor percebem o domínio de política pública em que suas ações argumentativas e institucionais se situam e como se organizam as relações entre atores envolvidos com o debate sobre a segurança no país.

As conferências nacionais são também arenas públicas, que representam espaços de debate político nos quais os atores devem explicitar suas posições. Em um mesmo contexto de participação, os atores identificam seus aliados e opositores, articulam-se em torno de propostas e estratégias de ação política, disputando e mobilizando sua capacidade de influenciar os rumos da política e do debate público. Como resultado da pesquisa, observou-se que a organização desse espaço permitiu

concentrar, nacionalmente, o debate antes disperso em distintas arenas locais e/ou subnacionais. O processo preparatório A 1ª Conseg, por seu caráter nacional, propositivo e múltiplo do ponto de vista dos atores que participam, tornou visíveis para os próprios atores as ideias, os atores que as mobilizam e as conexões entre estes; que, de outro modo continuariam, em termos de conhecimento, difuso, parcial ou obscurecido.

A partir do início das reuniões do 1º Fórum Preparatório da Conseg, em julho de 2008, até a realização da etapa nacional da conferência, em agosto de 2009, houve um aumento expressivo do número de debates em torno de assuntos de segurança pública. Para alcançar os objetivos esperados pela 1ª Conseg, foram criados diversos fóruns e instâncias de participação, reunindo atores reconhecidos publicamente como conhecedores, formuladores ou implementadores de assuntos de segurança pública. Trata-se de um importante marco institucional no campo da segurança pública, a partir do qual são empregados, pela primeira vez, esforços e recursos de ampla mobilização desses atores por parte da Senasp.

Se por um lado o resultado da mobilização levou a uma aproximação entre entidades, por outro, esses canais se estabeleceram principalmente entre entidades que já estavam inseridas na rede antes do processo participativo. Os dados da pesquisa mostraram que o aumento de vínculos, ou seja, de contato entre atores, foi superior ao aumento de atores ou participantes da rede. Isso sugere, por um lado, adensamento do conhecimento mútuo dos atores envolvidos com a temática de



segurança pública e, portanto, um reconhecimento público de quais são os atores que organizam suas ações em torno de ideias e temas sobre segurança pública no país. Isso permite dizer que, mais do que a incorporação de novos atores ao debate público sobre segurança, a conferência deu visibilidade no âmbito nacional a atores que já atuavam em diversas arenas mais regionais, como são os casos da ONG Viva Rio e Sou da Paz.

De modo geral, verificou-se que houve um realinhamento de atores e de ideias/projetos sobre a segurança pública e ampliação da discussão sobre a temática também em termos de entidades e segmentos envolvidos. Diversos atores que antes do início do processo preparatório da 1ª Conseg (T1) tinham pouca visibilidade e participação no âmbito nacional, notadamente o segmento dos trabalhadores, ganharam visibilidade e passaram a atuar de forma mais organizada e com maior influência sobre a agenda da política de segurança pública. Guardas municipais, agentes penitenciários e peritos criminais, por exemplo, aproveitaram a oportunidade criada ao longo do processo preparatório da conferência para ocupar um espaço relevante na realização dos eventos.

Outro aspecto relevante é a diferença de vantagens das distintas entidades de trabalhadores da segurança pública no debate público mais amplo. Por um lado, havia uma restrição da ação argumentativa de entidades de baixas patentes da polícia militar e civil, agentes penitenciários e de outras polícias (bombeiros e as polícias científicas). A discussão desses atores dava-se principalmente em arenas restritas e específicas. Por outro lado, uma forte articulação de entidades representantes das

altas patentes da polícia militar com o poder político no legislativo nacional. Em função da ampliação do debate e intensificação dos conflitos entre atores, houve uma reconfiguração dos grupos de atores centrais do domínio da política de segurança. Na sucessão de debates e na conferência, associações da polícia militar, civil e outras polícias aprovaram propostas que procuram a promoção institucional dessas entidades. Atores representantes da baixa hierarquia das instituições policiais ganharam vantagens na ampliação do poder de levar suas ideias no debate nacional em espaços mais amplos como os de preparação para a conferência.

Na convocação da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, a Senasp procura assumir uma posição privilegiada no debate e apresenta, em uma arena pública nacional, o “novo paradigma da segurança”. A posição da Senasp demonstra uma forte intenção de delimitar quais são os temas da segurança pública, seus atores e instituições; ou seja, qual é o domínio dessa política pública inclusive em relação a outros setores, como os direitos humanos. A transversalidade dos direitos humanos nos temas de segurança é incorporada a esse domínio do debate público. Nas conferências de direitos humanos, eram tratados temas de gênero, raça e criminalidade. O PNDH-3 traz diretrizes ratificadas na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, realizada poucos meses antes da promulgação do PNDH-3.

Ao longo desse processo e na própria conferência, a Senasp busca apoio mais amplo na sucessão de debates públicos para a legitimação do seu projeto político do “novo paradigma da segurança”. Após o início do processo preparatório da 1ª Conseg, a Senasp distingue-se claramente como entidade do



executivo federal responsável pela coordenação e indução da política de segurança pública. Ao longo da preparação da conferência, os representantes da Senasp exerceram papel de mediação entre as partes interessadas, para organizar e implementar as etapas preparatórias da 1ª Conseg. Isso se refletiu no intenso aumento da centralidade de intermediação na primeira posição, distinguindo-a claramente da Secretaria Especial de Direitos Humanos que aparece como segundo órgão mais central do Governo Federal nesse setor. De fato, verificamos que essa forte relação estrutural e temática do debate sobre segurança pública em relação aos temas de direitos humanos passou a ser vista por atores que passaram a se reconhecer como membros dessa rede de atores do campo da segurança pública. É importante destacar que a maior centralidade da Senasp em relação à SEDH não envolve um desmembramento ou polarização de uma temática em relação à outra: elas continuam imbricadas dentro do mesmo domínio.

Desse modo, sugerimos que encontra-se em construção um domínio da política de segurança pública, entendida como arena política relativamente independente (*self-contained*) constituída internamente por um conjunto central (*a core set*) de organizações atentas às temáticas substantivas e problemas de uma política pública percebidos socialmente (Knoke, 2003). Entretanto, esse domínio parece ainda bastante instável. Se, por um lado, observamos o reconhecimento de um grupo central de atores que envolvido com a temática de segurança e o tratamento de temas identificados como da área da segurança, por outro, observamos que os possíveis acordos alcançados no processo da Conferência podem ter sido em maior parte de

curto prazo, para fins de realização da conferência ou votação de algumas diretrizes. Em outras palavras, os atores poderiam suprimir temporalmente suas diferenças para apoiar alguns projetos. Caberia mapear, então, se existem projetos ou ideias que congregam um consenso entre atores da rede (já sabemos quais são os assuntos que fracionam a rede, a exemplo do ciclo completo da polícia) para saber se o domínio se tornou mais estável ou não. Dentro de um domínio de política existem conflitos de ideias e interesses, mas em determinados momentos determinados projetos ganham hegemonia e/ou consenso, tendo como consequência a estabilidade ou institucionalização do domínio. Nesse caso, há que se entender se o “novo paradigma” proposto pela Senasp e ONGs da sociedade civil tiveram aderência ou se este ainda encontra-se em disputa. Uma alternativa de estudo futuro seria analisar as pautas de discussão do atual CONASP, observando-se o grau de acordo sobre distintos temas e/ou projetos.

Além disso, observa-se, pelos resultados apresentados, que a rede tem forte tendência a apresentar nichos “especializados”, por exemplo, no caso dos trabalhadores. Ou seja, que trabalhadores de uma determinada instituição interagem apenas com outros atores da mesma instituição, por exemplo, em seminários ou fóruns; é o que se denomina, na linguagem de análises de redes sociais, “homogeneidade de contato”. Redes com grupos que apresentam homogeneidade de contato tendem a se fracionar mais facilmente, dificultando o diálogo com outros atores e a percepção compartilhada de que distintos atores pertencem ao mesmo domínio ou campo de política.

## Notas

1 PAVEZ, T.; TOLEDO, D. e GONÇALVES, R. “Redes Sociais, Mobilização e Segurança Pública: Evolução da rede de atores da segurança pública no processo preparatório da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública”. Publicada pelo Ministério de Justiça, ano I, Brasília, DF (2009).

2 Para uma introdução à metodologia, ver Scott (1992). No Brasil, Marques (2003), Toledo (2009) e Pavez (2006) desenvolveram pesquisas com uso da análise de redes sociais sobre associações empresariais, burocracia e Estado.

3 A definição da fronteira, dos limites de uma rede social, é um dos desafios teóricos e metodológicos da análise de redes sociais (EMIRBAYER, 1997; ABBOTT, 2001). A técnica de “bola de neve” tem sido amplamente empregada na coleta de dados sobre redes cujos limites não estão dados *a priori*. A coleta se inicia a partir de um grupo de referência ao qual se solicita nomear outros atores e citar seus vínculos. Os atores entrevistados são informantes que têm conhecimento importante não só sobre seus próprios vínculos, mas também sobre as interações presentes em diferentes áreas da rede, sobre vínculos existentes entre terceiros.

4 De acordo com Breiger (1974), as matrizes interpessoais (ou entre indivíduos) e intergrupais (ou entre grupos, entidades coletivas) estão fortemente associadas, pois cada vínculo entre indivíduos estabelece também uma intersecção entre as entidades às quais esses indivíduos estão afiliados e vice-versa.

5 A centralidade de grau (*degree centrality*) calcula o número de vínculos adjacentes para cada ator da rede.

6 Em termos de Estados representados, as entidades são, em sua maioria, de São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Santa Catarina, Paraíba, Espírito Santo, Goiás e Paraná.

7 As medidas da metodologia de análise de redes embasam-se, principalmente, na linguagem da teoria dos grafos, que estuda conjuntos de elementos e suas relações, os primeiros representados por pontos e as segundas, por linhas. Assim, uma matriz que descreve os vínculos entre um grupo de pessoas pode ser convertida num gráfico de pontos conectados por linhas, representados num sociograma. O conceito de *distância* foi elaborado a partir dos conceitos de passo (*walk*). – sequência de linhas num gráfico – e caminho (*path*) – passos em que cada linha e ponto são diferentes – na rede social. Assim, a *longitude* de um caminho (*length*) é medida pelo número de linhas que compõem o trajeto, sendo que a distância entre dois pontos compreende a longitude do caminho mais curto que os conecta, chamada de *geodésica*. O *tamanho* da rede corresponde à quantidade de vínculos existente no total da rede e a *densidade*, aos vínculos presentes em proporção ao número de todas as conexões que podem ser estabelecidas entre o total de atores da rede (SCOTT, 1992).

8 Na análise de redes sociais, a centralidade é função dos padrões de relações estabelecidos entre os atores. A partir da análise de uma determinada rede, é possível identificar atores centrais e periféricos por meio de uma família de diferentes indicadores de centralidade. Os atores centrais são aqueles que apresentam uma intensa rede de vínculos e podem, em geral, atuar como mediadores entre diferentes áreas da rede e entre atores que têm distintos atributos, articulando, mobilizando, agregando interesses, etc. Os atores periféricos, por outro lado, ocupam nichos específicos e, portanto, bastante localizados. Em geral, são dependentes dos vínculos com outros atores, sobretudo com aqueles mais centrais. Por meio desses contatos, os atores periféricos conseguem alcançar outras regiões na rede (HANNEMAN, 2001; SCOTT, 1993).



## Referências bibliográficas

ABBOTT, A. **Time matters: on theory and method**. University of Chicago Press, 2001.

ARRAIGADA, I.; MIRANDA F.; PAVEZ, T. **Lineamentos de acción para el diseño de programa de superación de la pobreza desde el enfoque de capital social: guía conceptual y metodológica**. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, Cepal, 2004 (Serie Manuales n. 36).

BORGATTI, S. SOcNET discussion of the origins of social capital. **Connectios**, v. 21, n. 2, 1998.

BREIGER, R. The duality of persons and groups. **Social Forces**, n. 53, p. 181-190, 1974.

BURT, R. **Structural holes in the social structure of competition**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

EMIRBAYER. Manifesto for a Relational Sociology. **American Journal of Sociology**, v. 103, n. 2, 1997.

GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. **American Journal of Sociology**, v.91, n.3, 1973.

HANNEMAN R. **Introduction to social networks methods**. Riversidade: Department of Sociology. University of California, 2001.

LIN, N. **Social capital: a theory of social structural and action, structural analysis in the social science**. Cambridge: Cambridge University Press, v. 19, 2001.

MARQUES, E. C. **Estado e redes sociais – permeabilidade e coesão nas políticas urbanas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

MARQUES, E. C. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2003.

MISCHE, A; PATTISON, P. **Composing a civic arena: publics, projects, and social settings**. *Poetics*, Published by Elsevier Science, n. 27, 163-194, 2000.

PAVEZ, T. **Políticas públicas e ampliação do capital social em comunidades segregadas: o Programa Santo André Mais Igual**. Dissertação (Mestrado). São Paulo: Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo.

SCOTT, J. (**Social network analysis**. Newbury Park, California: Sage Publications, 1992.

THELEN, K. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual Review of Political Science**, n. 2, 369-404, 1999.

TOLEDO, D. G. C. de. **Redes empresariais e ação coletiva: Fiesp, Ciesp, 1992-2004**. Dissertação (Mestrado). São Paulo: Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo.

WASSERMAN, S.; FAUST, K. Social network analysis: methods and applications. **Structural Analysis in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, v. 8, 1994.








## **NOTA TÉCNICA**

**Redes sociais e segurança pública:  
características e reflexões à luz do processo  
preparatório para a 1ª Conseg**





Gestão e  
disseminação  
de dados na  
**Política Nacional de  
Segurança Pública**

Parceria

Secretaria Nacional de  
Segurança Pública

Ministério da  
Justiça

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAIS RICO E PAIS SEM POBREZA

 **FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA**

