

NOTA TÉCNICA

CONSELHOS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL NOTAS PROVISÓRIAS DE UM CAMPO A SER EXPLORADO

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



CONSELHOS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

NOTAS PROVISÓRIAS DE UM CAMPO A SER EXPLORADO

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

João Trajano Sento-Sé

André Rodrigues

Márcio Lázaro

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

Sumário

Apresentação.....	4
O balanço dos conselhos segundo a literatura.....	7
Os conselhos chegam ao campo da segurança pública	16
Os conselhos chegam à segurança pública?.....	26
Os conselhos de segurança e a tão distante e fugidia capital federal	41
Conclusão	49
Referências bibliográficas.....	51



Apresentação

A criação de conselhos relativos aos diferentes campos das políticas públicas vai ao encontro e é a melhor expressão de três ideias complementares que ganham corpo nos anos 1980, são consagradas institucionalmente na Constituição de 1988 e se consolidam nos anos 1990 e na primeira década do século XXI. A primeira ideia refere-se à participação nos processos decisórios das políticas sociais, mediante a criação de instâncias em que agentes do Estado e da sociedade civil organizada dividissem assentos. A segunda ideia é de que tais instâncias deveriam ser expressão de demandas, percepções e valores de caráter local, o que traria para a cena decisória o homem comum e daria à municipalidade um protagonismo inédito na história política brasileira. Finalmente, ambas as ideias convergiriam para a expressão do que seria a “verdadeira” democracia, introduzindo componentes participativos no acanhado e elitista modelo representativo.

Como está fartamente registrado na literatura especializada, as ideias acima destacadas se atêm inicialmente ao que poderíamos chamar de campos clássicos das políticas sociais (saúde e educação) e para o objeto privilegiado de abordagem da assistência social (criança e adolescentes). Simultaneamente à criação de conselhos locais, estaduais e nacionais para cada um dos três campos de políticas sociais originalmente contemplados pela nova abordagem, destacam-se as experiências locais de orçamento participativo como novo arranjo de intervenção social nos processos de produção de políticas públicas.

Atualmente, o número de conselhos existentes no Brasil é enorme e cobre as mais variadas áreas de atuação. Alguns têm caráter mais restrito e localizado do que o âmbito do município, configurando-se como instâncias locais. No outro extremo, há um sem número de conselhos nacionais. Em tese, as diferentes escalas de abrangência concorreriam para a construção de uma espécie de correia de articulações que iriam da base, na esfera local, ao plano nacional, influenciando nas políticas de diferentes instâncias do Estado. No que tange à sua natureza e mandato, os conselhos também são diversificados. Eles variam de meras instâncias de participação, com baixo acesso a esferas do poder (seria o caso, por exemplo, dos conselhos locais e comunitários), àqueles que se destinam à proposição de políticas públicas, passando, entre um e outro, por níveis diferenciados de capacidade de formulação e ingerência nas políticas setoriais.

Gohn (2007), por exemplo, apresenta uma tipologia bastante simples e acessível, fortemente inspirada no caso paulista. Nela constam os conselhos populares, que surgem a partir dos anos 1970 e ganham força nas primeiras administrações petistas. Embora com baixa institucionalidade e alcance estreito, eles teriam o mérito de expressar uma tendência mobilizadora observada na sociedade brasileira no último quarto do século XX. Ao contrário, os conselhos comunitários, que teriam começado a surgir também em São Paulo, ainda nos anos 1960, seriam resultado da ação do Estado e de intervenções de caráter “populista”, tendo pouco a ver com qualquer veleidade de virtude cívica e pendor associativo da sociedade civil. Caso semelhante seriam os conselhos municipais. Os conselhos gestores são, na

tipologia de Gohn, uma expressão nova do associativismo próprio dos anos da última redemocratização brasileira. Nela a participação política e a mobilização social estariam atreladas ao surgimento de uma espécie de associativismo especializado, em que as diferentes instâncias da sociedade civil (ONGs, associações profissionais, associações de bairro, grupos de discriminação afirmativa, etc.) voltariam suas ações para suas respectivas áreas de interesse e de atuação.

Se realmente levada às últimas consequências, o que as pesquisas disponíveis não autorizam, a prevalência da especialização participativa traria em si um aspecto positivo e um negativo. Como dado positivo, teríamos a eclosão de um modelo participativo em que o monopólio do conhecimento especializado por parte de atores do setor público seria quebrado, introduzindo-se um padrão mais equânime de interação entre profissionais, agentes públicos e representantes da sociedade civil, todos habilitados, em tese, para discutirem e conflitarem em pé de igualdade no que tange ao domínio especializado do campo em questão. O aspecto negativo seria o potencial de esvaziamento político desses mesmos debates, decorrente da perda de uma perspectiva mais holista e agregadora dos diversos campos da política pública. Desse modo, a atuação nos conselhos não seria tanto um tipo de militância política, aproximando-se mais da figura do engajamento do consumidor, o que pode ser visto, por exemplo, na definição dos participantes dos conselhos de saúde como usuários. A dimensão política do conselho é como que subsumida à ideia de prestação de serviços.

Voltaremos a tocar nesses dois pontos mais adiante, mas de todo modo cabe antecipar que nenhuma das duas tendências se cumpriu completamente no caso brasileiro. Uma série de pesquisas aponta o parco conhecimento técnico das matérias passíveis a discussão, por parte dos conselheiros vinculados à sociedade civil, como um dos entraves à maior participação e efetividade dos conselhos. Da mesma maneira, pesquisas qualitativas apontam para a repetição de atores e personagens nos mais variados fóruns e instâncias, conselhos inclusive, o que sugere um universo bem menos ampliado de participação do que se supunha. Em lugar de lidarmos com o advento de uma sociedade civil com variadas especializações, passamos a ter, ao que parece, um segmento da sociedade especializado em participação associativa.

Para fins de nossa discussão posterior, propomos a diferenciação dos conselhos segundo sua natureza e mandato em três tipos, ainda que, como toda tipologia, eles minimizem eventuais e importantes nuances. Segundo seus mandatos, consideramos que os conselhos podem ser participativos, consultivos ou deliberativos. Os conselhos participativos seriam instâncias abertas à atuação social e sem previsão de distribuição fixa de assentos. Seriam caracterizados por uma baixa institucionalidade e por uma capacidade limitada de acesso às instâncias do Estado. Teriam em seu favor o caráter aberto e, ao menos em tese, uma origem espontânea.

Conselhos consultivos são, em geral, dotados de algum grau de institucionalidade, acesso a instâncias estatais e regulamentação formal. Embora não tenham o mandato de estipular normas de conduta ou estratégias políticas, podem ter grande peso na proposição, supervisão e condução de políticas pú-



blicas. Se suficientemente bem estruturados, os conselhos consultivos podem desempenhar um papel importante de controlar e tornar público o desempenho das agências estatais e a execução de políticas. São, portanto, instrumentos dotados de grande potencial, mesmo não dispendo de atribuições deliberativas. Em geral, a distribuição de assentos nesses conselhos é paritária, equilibrando a participação de representantes do poder público, profissionais ou especialistas do setor e atores da sociedade civil.

Os conselhos gestores seriam, também em tese, a modalidade mais efetiva e influente desse tipo de arranjo. Teriam, em geral, não somente o caráter de consulta, mas, também, o de definir diretrizes e escolhas no campo de políticas em que atuam. Supostamente seriam mais institucionalizados, contando com maior valorização tanto do poder público quanto dos profissionais do setor e da sociedade civil. Exigiriam, por outro lado, um maior domínio técnico e especializado do setor por parte de seus participantes, o que poderia, em contrapartida, implicar maiores restrições a sua capacidade de incorporação e de acesso à participação, principalmente no que tange aos atores vinculados à sociedade civil.

No interior de cada um desses tipos, por sua vez, há uma diversidade grande quanto ao grau de institucionalidade, capacidade de incorporação de quadros e demandas, recursos propositivos e acesso a canais de pressão. Seu formato prevê a participação de atores sociais e representantes do Estado, o que lhe confere um estatuto ambivalente. Ainda assim, predomina nas abordagens a seu respeito o potencial de ampliação da esfera pública, de participação dialógica e controle público das agências do Estado. Isso faz com que seja legítimo abordar os conselhos a partir dos marcos mais gerais do associativismo e da sociedade civil organizada tal como afloram e se desenvolvem no Brasil e em outros cantos do mundo no último quarto do século XX. Eles são uma das modalidades mais bem acabadas de articulação institucional dessa nova configuração das democracias, em que os partidos políticos e os sindicatos e associações classistas tradicionais são reconhecidos como instrumentos insuficientes de atuação política ampliada.

No que diz respeito ao campo da segurança pública, a experiência com os conselhos é relativamente recente. Até meados da década de 1990 foram raras as intervenções tanto entre figuras vinculadas a segurança pública quanto ao associativismo civil que imaginaram cabível a conjunção de ambos. Mesmo quando a experiência de criação de conselhos já extrapolava os campos clássicos dos direitos sociais, era difícil sequer levar a sério a possibilidade de que algo semelhante acontecesse à segurança pública. Nesse caso específico, é bom que se diga, ver tal possibilidade como um absurdo era extensivo a todos os seus personagens potenciais. Os gestores do campo, em sua maioria figuras egressas das Forças Armadas, juristas ou policiais, entendiam a segurança pública como um campo exclusivo de atuação estratégica do Estado. Nesse espírito, até o acesso a informações do campo foi tratado como algo reservado. Os profissionais de polícia se mantiveram apegados à sua cultura corporativa, refratários a qualquer movimento que sugerisse mudança ou quebra de seus mecanismos de proteção interna. Finalmente, a militância associativa, tão imbuída e disposta a ocupar espaços e interferir na agenda, cultivou com esmero uma franca hostilidade frente àqueles que representam historicamente a mão dura e autoritá-

ria do Estado brasileiro. Sentar-se à mesa para dialogar com tais personagens pareceu uma ideia tão descabelada que custou tempo até ser cogitada como algo plausível, mesmo que indesejável. De certo modo, portanto, o desafio de criação de conselhos de segurança começa por imaginar formas em que personagens acostumados a se encararem como inimigos pudessem ter algo a dizer um para o outro que não passasse de acusações, denúncias ou agressões.

O que está posto no parágrafo anterior de forma alguma faz parte do passado. Lidamos, ainda hoje, com tais dificuldades, o que faz com que os conselhos de segurança sejam dotados de barreiras e problemas adicionais àqueles enfrentados por esse formato de maneira geral. Se encaramos o quadro atual, temos, à primeira vista, uma tendência à desolação e sentimento de fracasso quanto a segurança, sobretudo se confrontada a outros setores de políticas públicas. Para afastar essa primeira impressão, ou ao menos qualifica-la melhor, é necessário coloca-la em perspectiva, dimensionar a própria experiência dos conselhos de uma maneira geral, nas novas configurações políticas do Brasil e, então, dimensionar as reais potencialidades e limitações desse arranjo já não tão novo assim. Feito isso, talvez encontremos algumas chaves explicativas para o quão lentos têm sido os processos de mudança no campo da segurança e de compatibilização de seus padrões aos preceitos da nova ordem instituída a partir de 1988. Talvez entendamos, inclusive, o quanto que essas dificuldades se encontram radicadas no aparato estatal e suas agências de segurança, e o quanto dessa conta cabe à sociedade civil.

O balanço dos conselhos segundo a literatura

A literatura sobre os conselhos se inscreve num conjunto mais amplo de discussões sobre a sociedade civil e os mecanismos associativos organizados no Brasil no período de nosso último processo de redemocratização. Razoavelmente volumosa, essa literatura é caracterizada por enfeixar orientações metodológicas e ambições analíticas bastante amplas. Ainda assim, a despeito de eventuais generalizações é possível identificar duas grandes tendências de abordagem. Numa delas, observável sobretudo nos primeiros trabalhos dedicados ao tema, há uma certa predominância normativa, em que, associadas às análises, encontramos apontamentos sobre as vocações dos conselhos, seu lugar no processo de transição e consolidação democráticas, orientações sobre as formas mais adequadas para que cumpram seus desígnios e diagnósticos sobre erros e desvios de rotas que comprometem ou poderiam vir a comprometer sua consagração. Ainda que frequentemente ancoradas em análises empíricas, tais abordagens tendem a revelar um forte componente prescritivo.

Uma segunda orientação, que foi ganhando força à medida que se acumulou massa crítica sobre o tema, tem se ocupado em distinguir mais claramente as dinâmicas dos conselhos, o perfil de seus participantes e os padrões de interação neles observados entre os agentes que os compõem. Nessa



segunda tendência, encontramos uma preocupação maior em dimensionar histórica e sociologicamente os conselhos num quadro mais geral da política brasileira contemporânea.

Embora procedente, a diferenciação proposta não deve ser superestimada. Além dos inegáveis méritos analíticos dos trabalhos com pegada mais prescritiva, não se pode negar que são flagrantes os “lapsos” normativos observados mesmo nos tons mais deliberadamente formais dos estudos fundados no levantamento e apreciação de informações empíricas sobre os conselhos. Nesse campo, as fronteiras entre análise e prescrição são frequentemente borradas e de difícil distinção. As pesquisas empíricas dialogam proveitosamente com as prescrições e estas se valem das primeiras para se redefinirem.

De modo geral os conselhos foram concebidos com a expectativa de: a) ser um espaço de participação ampliada na esfera pública; b) produzir insumos, nos limites de seus mandatos, para a formulação de diretrizes orientadoras das políticas referentes ao campo de sua competência; c) tornar mais transparente a condução das políticas referidas ao campo de sua atuação, constituindo-se como mecanismo de supervisão e responsabilização do poder público frente a suas atribuições e obrigações. Como uma espécie de expectativa síntese, diríamos que os conselhos foram concebidos num contexto fortemente otimista quanto à ascensão do associativismo civil no Brasil e como forma de potencializá-lo, aproximando-o, sem cooptá-lo, da sociedade política e do Estado. Com ênfases e tratamentos variados, a observação sobre o cumprimento dessas expectativas ocupou e tem ocupado a agenda de uma parte significativa dos estudos do campo. A essas questões, foram incorporadas perguntas de natureza mais convencionalmente sociológica: como surgem, quem são os participantes, sobre o quê decidem, como tomam decisões e o que é feito delas são interrogações que ampliam e sofisticam as primeiras investigações sobre os conselhos.

A despeito da diversidade apontada, a literatura sobre associativismo e conselhos apresenta alguns consensos. O primeiro deles diz respeito ao caráter inovador do fenômeno estudado. É perceptível já nos primeiros balanços sobre o tema a admissão que os anos 1970 trazem uma novidade em relação às décadas anteriores no que tange aos movimentos sociais. Há um consenso, portanto, de que estamos lidando com um ator novo na experiência brasileira, ainda que velho conhecido da literatura filosófica e sociológica: a sociedade civil.

Como é sabido, a sociedade civil é um conceito inscrito já nas origens da tradição filosófica moderna. Ela está na base da teoria de legitimação do Estado de Locke, do mesmo modo que ocupa posição central tanto no chamado iluminismo escocês quanto na filosofia do direito hegeliana. Em artigo pouco lido, Taylor (1995) remete suas bases à Idade Média. Na reflexão política brasileira, bem como em sua *práxis*, contudo, as fontes são bem mais recentes. Apenas no contexto do início da distensão do regime militar já em meados de 1970 que o conceito aparece. Até então, a tradição associativa no Brasil era marcada por uma forte influência religiosa, de um lado, ou, de outro lado e em menor escala, da perspectiva classista ou corporativa.

É digno de nota que em sua importante e exaustiva obra sobre a retomada da sociedade civil no final do século XX, Cohen e Arato façam repetidas referências a dois autores brasileiros na passagem em que

abordam o tema na América Latina. Trata-se de algumas obras de Francisco Weffort e Fernando Henrique Cardoso. Os textos mencionados por Cohen e Arato se inscrevem no momento em que Cardoso e Weffort perfilam a outros intelectuais brasileiros no contexto dos debates em torno dos modelos possíveis e desejáveis para o Brasil em pleno processo de redemocratização. Resumidamente falando, encontramos na perspectiva por eles assumida, o diagnóstico de que, manietadas as instâncias formais de representação pela legislação autoritária do regime militar, se engendraram fora do sistema político, na sociedade civil, mais precisamente, os primeiros focos de resistência e contraposição ao regime. Desse modo, estariam nela, na sociedade civil, as bases para a superação do regime de exceção e as bases de uma nova ordem democrática, não mais inspirada, na tradição estatizante da experiência republicana brasileira.

A sociedade civil para Weffort e Cardoso, segundo apontado, seria uma espécie de *locus* de resistência e sobrevivência ao despotismo burocrático militar do regime fundado em 1964. Adicionalmente, estariam nela, nas associações de classe, nos sindicatos, nos grupos ligados à Igreja, as bases não somente de restauração da ordem liberal-democrática, mas também de erosão do Estado autoritário hipertrofiado e autorreferido historicamente instituído na tradição política brasileira.

Dessa perspectiva, em que pese nuances e singularidades que nos levariam longe demais se exploradas aqui, a sociedade civil e o associativismo nela observado, são entendidos como: 1. espaços de resistência ao autoritarismo que se preservaram valorosamente após inúmeras perseguições, proscricções e assassinatos; 2. *locus* privilegiado de renovação da liberalização democrática; 3. base de formulação de um modelo alterativo de modernização; 4. recurso para a erradicação do Estado autoritário no Brasil. Quanto a esse último ponto, é importante frisar que os autores se referem não somente ao regime então vigente e prestes a expirar, mas ao Estado brasileiro tal como historicamente instituído, segundo leituras clássicas.

De certo modo, essa espécie de mandato atribuído largamente à sociedade civil, no contexto das discussões sobre a nova ordem democrática por vir, dá o tom de uma agenda de pesquisas sobre movimentos sociais e associativismo que só vai complexificar e aprofundar o debate não somente do ponto de vista sociológico como propriamente político. Movimentos sociais, sindicatos, associações civis, profissionais e religiosas se consagram como um campo forte de estudos, associado a outros tantos de caráter mais estritamente institucional, ambos movidos pela curiosidade sociológica que movimenta a produção científica em ciências sociais, quanto por uma espécie de missão autoatribuída de definição dos rumos da nova ordem democrática que se desejava fundar no Brasil.

É no contexto dessa vaga que acaba por surgir um campo: o novo associativismo. A expressão, de tão utilizada, tornou-se precocemente naturalizada. Ela tem uma conotação sociológica, mas, ao menos a princípio, o que prevalece é um forte componente político. Ela se refere a associações que não somente surgem as expensas do Estado, mas, principalmente, se autoidentificando como expressão de organizações contra o Estado. Contra o Estado no sentido de que se erigiriam na perspectiva de esgarçar e erodir tanto o Estado de perfil patrimonialista e paternalista, quanto os associativismos que vicejaram à sua sombra.



Dito de forma bem objetiva, ou, talvez, excessivamente crua, o novo associativismo surge simultaneamente como instrumento de luta na formulação de um projeto de futuro associado a um acerto de contas com o passado. Não há consenso, por suposto, quanto ao desenho a ser encampado para o primeiro. É o sindicalismo de inspiração varguista o principal alvo do segundo. O programa político que tem no novo associativismo uma de suas bases se diversifica, sobretudo nos anos 1990, e tem na Constituição de 1988 uma espécie de consagração formal. O programa de pesquisas e investigações sistemáticas sobre esse novo ator começa a se desenvolver ainda nos anos 1980, ganhando forma pouco a pouco.

Não é o caso de proceder a uma resenha mesmo que parcial dessa produção. Vale destacar, por ora, que entre os temas perseguidos e explorados em vários desses trabalhos estão as origens efetivamente sociais de uma série de organizações que se estruturam independentemente do aparato estatal e, de certa maneira, contra ele. Além das instâncias clássicas do mundo do trabalho e dos movimentos da Igreja, os novos atores que engrossam a literatura se remetem a associações de bairro, a novas configurações profissionais e, mais tardiamente, a entidades temáticas. Há uma aposta política e um diagnóstico sociológico fortemente marcados pela constatação de que essas novas organizações surgem de um modo espontâneo, da articulação de atores sociais, tendo em vista singularidades que os projetam no espaço público segundo diferentes princípios identitários. Quase tomado como corolário, tais singularidades identitárias se enfeixariam na perspectiva de um novo espírito público, uma espécie de cultura cívica inédita e virtuosa que estaria tomando a cena da política e da sociedade brasileira.

Para Avritzer (1997), o novo associativismo é a expressão de duas mudanças ocorridas no Brasil: as mudanças do padrão de interação Estado/sociedade e o afloramento de uma nova cultura política. Para ele, o novo associativismo é caracterizado pelo significativo aumento do número de associações, pela ruptura com o padrão dominante do ator associativo e de sua interação com o Estado e, finalmente, pela mudança da autoconcepção dos atores acerca de suas próprias ações.

A primeira característica, sobre o volume de associações, aponta para uma tendência inédita à mobilização social que configuraria a expansão, senão a invenção, de um espaço público não antes conhecido na história republicana brasileira. A dificuldade em estimar a magnitude dessa inflexão é grande. Fontes como a Abong (Associação Brasileira de Organizações não-Governamentais) são precárias e pouco confiáveis em termos de registros das variadas entidades surgidas, o mesmo valendo para registros municipais ou afins. Não há, portanto, uma fonte ou um conjunto delas a que se possa recorrer com segurança para estimativas precisas. Além disso, o mundo do associativismo civil revela-se bastante volátil. Ainda assim, procede a aposta no crescimento do associativismo como um dado irrefutável mesmo para o olhar mais cético. Associado ao volume, temos, como segunda característica apontada por Avritzer, e reconhecida pela literatura em geral, a diversificação do perfil associativo.

Às associações de caráter religioso ou corporativo que compunham esse universo, somam-se as entidades vinculadas a atividades típicas de classe média (médicos, professores, funcionários públicos, etc.) e de

bairro ou local de moradia (associações de moradores, associações de favelas, etc.). Num segundo momento, os grupos vinculados à defesa dos direitos humanos, aos direitos das mulheres, de defesa das minorias e vinculados a eixos temáticos específicos como criança e adolescente, meio ambiente, entre outros, esgarçam ainda mais o espectro de mobilização e articulação. Temos uma ampliação da agenda pública precipitada não somente em função do aumento do volume de atores, mas também pela natureza de seus vínculos coletivos.

Finalmente, ainda seguindo a orientação de Avritzer endossada amplamente pela literatura, a autoimagem desses novos atores se altera em função, sobretudo, do padrão de interação que estabelecem com as agências estatais. Segundo tal interpretação, o padrão clássico de interação com o Estado do associativismo no Brasil foi marcado pela cooptação do segundo pelo primeiro. Tal padrão foi patrocinado pelo estado com ampla aceitação por parte das associações que não somente aceitaram, mas buscaram esse vínculo como forma de agregação de capital político e legitimidade pública. O novo associativismo não somente rompe com essa tendência como se institui como uma crítica ao Estado e seu caráter tentacular. À cooptação, o novo associativismo confrontaria a autonomia e a capacidade de intervenção de fora do Estado e das bases da sociedade sobre as políticas públicas e sua condução. Teríamos, então, um associativismo fortemente radicado em suas bases sociais. Delas se extrairia sua capacidade de atuação, pautada, sobretudo, pela autonomia frente às agências estatais, e que expressaria, em última instância, a fermentação de uma nova cultura cívica, fortemente comprometida com os valores democráticos e participativos.

O diagnóstico mais geral, ainda que baseado em informações difusas, um tanto dispersas e desprovidas de maior precisão, procede. Ainda assim, a composição do quadro revela evidentes componentes normativos. Há nessa descrição, como já foi sugerido anteriormente, um inegável acerto de contas com o passado, consagrado, um pouco apressada e acriticamente, como populista. Daí resulta uma espécie de tábula rasa quanto aos mecanismos associativistas da República de 1946 que permanece sujeita a novas verificações historiográficas. Por outro lado, num segundo acerto de contas de natureza histórica, com a tradição patrimonialista e o suposto gigantismo do Estado brasileiro, opera-se uma díade em que o aparato estatal é demonizado ao mesmo tempo em que a sociedade civil organizada aparece como o depositário das virtudes democráticas e republicanas, numa relação tensionada entre ambos. Finalmente, a partir de um diagnóstico sociologicamente procedente (a ampliação e a diversificação de atores certamente se deu, e promoveu impactos na própria construção da agenda pública), acabou-se por hiperdimensionar a capacidade de mobilização, de articulação e representação de valores e interesses dessas novas instâncias organizadas.

Em resumo, vivemos ao menos por um breve período como se a sociedade civil organizada, explicitada no novo associativismo, fosse a expressão dos valores e interesses das bases sociais, além de ser a portadora de uma nova cultura cívica virtuosa e republicana. Nela estariam as bases da nova ordem democrática em que as práticas deliberativas erodiriam não somente as instituições e práticas do regime de exceção, como os resíduos da antiga cultura autoritária que lhe servira como fundamento.



Essa espécie de lua de mel de atores políticos, militantes variados e analistas se estende, de certa forma, até os dias atuais. Resiste, inclusive, a uma série de intervenções que impõem uma dimensão mais crítica, ponderada e menos idealizada quanto aos atributos e resultados obtidos pelo novo ator. Impõem-se, a propósito, alguns reparos a sua novidade.

O campo de pesquisa sobre associativismo e suas instâncias conexas, como é o caso dos conselhos, é daqueles em que se evidencia a importância das pesquisas monográficas, de viés qualitativo, com pequena escala em proveito de maior verticalização empírica. Isso se dá em função da enorme diversidade de dinâmicas aí implicadas, a frequente discrepância entre as informações formalizadas e as dinâmicas rotineiras e a grande volatilidade do campo. Desse modo, trata-se de uma área propícia para a combinação de análises em escala a estudos de caso e a reunião de um número desses em perspectiva comparada. Sobretudo os estudos de caso têm revelado aspectos importantes desse fenômeno que se destaca justificadamente como um dos mais relevantes dados da política brasileira após seu último ciclo autoritário.

Num balanço com base na literatura especializada, Andrade (2010) apresenta algumas dificuldades enfrentadas para a realização das expectativas em torno da sociedade civil e suas novas instâncias organizadas. Tomando a questão dos conselhos gestores, que nos interessam especialmente no presente trabalho, as dificuldades inventariadas pela literatura mobilizada por Andrade dizem respeito a limitações constitutivas de seus dois principais atores: os agentes de governo, por um lado, e as instâncias da sociedade civil, por outro.

Em relação aos governantes, destaca-se o não reconhecimento da legitimidade dos atores da sociedade civil enquanto intérpretes de interesses e expectativas ampliadas:

“A alegação comumente apresentada pelos governantes para o não reconhecimento dos mecanismos institucionalizados de controle social tem origem na contradição entre os princípios da democracia representativa (governantes foram eleitos em sufrágio universal) e os mecanismos da democracia deliberativa, de ampliação do espaço público para setores organizados da sociedade” (ANDRADE: 2010. p. 385)

Para além de eventual oportunismo no tipo de alegação mencionado pela autora, ele traz em si traços importantes de uma cultura política marcada pelo centralismo e pelo estatismo, que não foram erradicados das práticas e mentalidades políticas brasileiras, a despeito das expectativas contrárias tão amplamente alimentadas. O fato é que confrontados com lideranças não eleitas formalmente pelos mecanismos consagrados do sistema político representativo, os titulares dos governos recusam-lhe a paridade em termos de autoridade e reconhecimento nas esferas colegiadas de decisão e supervisão das políticas públicas.

Seria inocente, contudo, supor que as dificuldades para o funcionamento dessas instâncias se resumem à má vontade e ao autoritarismo dos representantes do Estado. Do lado da sociedade civil, algumas dificuldades adicionais concorrem para que a fluência dos debates e decisões seja comprometida.

Nesse caso, a literatura, ainda segundo Andrade, apontaria três fatores básicos: dificuldades de acesso a informações, baixa capacidade de associação horizontal, resistências e conflitos internos.

No primeiro caso, temos a reatualização de um dos problemas mais recorrentes da ação coletiva, que diz respeito às diferentes capacidades de acesso a informações decorrentes da disponibilidade diferenciada de canais de interlocução e de articulação de interesses. Recoloca-se o velho problema levantado por Offe acerca da ação coletiva e a iniquidade entre atores nela envolvidos. Com isso, a paridade estipulada na distribuição de assentos nos conselhos, por exemplo, se torna pouco mais do que um subterfúgio enganoso que mascara a iniquidade entre os atores com inegável prejuízo para os representantes da sociedade, mais frágeis e menos equipados dos recursos de acesso a informações relevantes para a elaboração de políticas e para sua implementação.

O segundo problema, baixa capacidade de associação horizontal, revela os limites da vocação associativa divisada na década de 1980 e nos primeiros anos da década posterior. Embora indiscutíveis, as mudanças verificadas na sociedade brasileira nesse período estão longe de contar com a abrangência e universalidade imaginada pelos mais precipitadamente otimistas dos intérpretes. A participação nos fóruns de “base”, nas associações locais e mais estritamente populares tem se revelado limitada, intermitente e com baixíssima organicidade e capacidade de institucionalização. Desse modo, o velho dilema apresentado por Robert Michels para os partidos de massa no início do século XX é recolocado, quase cem anos após, na tendência a autonomização dos representantes da sociedade civil em relação aos seus (supostos) representados. A contrapartida dessa espécie de reiteração da lei de ferro das oligarquias, contudo, é a baixa base de legitimidade dos representantes da sociedade civil frente a seus pares de conselho que, sistematicamente, negam a eles seu reconhecimento. Essa tendência foi definida por Tatagiba (2002) como a dificuldade do reconhecimento do outro no interior dos conselhos. Daí o terceiro obstáculo a ser abordado.

Os conselhos gestores foram concebidos como espaço de articulação e entendimento entre os diferentes atores implicados na formulação, encampação e supervisão das políticas públicas. São, portanto, canais de diálogos decorrentes, de um lado, do fortalecimento do associativismo civil, e, de outro lado, da expectativa de erodir as bases autoritárias que sustentaram historicamente o Estado brasileiro. O envolvimento de um terceiro personagem, os profissionais dos campos em questão, reforçaria o caráter democratizante desses órgãos, garantindo-lhes, simultaneamente, embasamento técnico. Na prática, as pesquisas apontam para as dificuldades de estabelecimento de dinâmicas dialógicas, que dão lugar a disputas internas por protagonismo e ocupações assimétricas dos espaços internos. Assim como nos dois problemas anteriormente apontados, também aqui a balança pende desfavoravelmente para a sociedade civil organizada.

Sensível a cada uma das questões apontadas anteriormente, Tatagiba aponta um problema adicional: a qualificação dos conselheiros. Também aí a balança pende desfavoravelmente para o associativismo civil. A qualificação dos conselheiros nos remete a um dos dilemas tradicionais das democracias



modernas. Remonta ao discurso clássico de Benjamin Constant, sobre a liberdade dos modernos comparada a dos antigos, em que são abordadas as implicações impostas pela complexidade dos problemas de administração e condução das questões públicas e o consequente alheamento do cidadão comum frente à especialização dos políticos profissionais em lidar com tais questões. No âmbito dos conselhos, a própria retórica dos profissionais e dos representantes do poder público têm imposto com frequência barreiras que acabam por levar a desmobilização dos setores sociais. Frequentemente com baixa qualificação para lidar com problemas de ordem técnica, a atuação dos conselheiros vinculados ao associativismo acaba comprometida, do que se valem seus pares para desqualificá-los, manipulá-los ou simplesmente negarem-lhe legitimidade decisória e participativa.

O inventário de problemas e desafios apurados pelas pesquisas são ainda mais amplos. Em repetidos estudos sobre o associativismo em São Paulo, Gurza Lavalle evidencia o quão diversificado é o universo subsumido pela rubrica sociedade civil e o quanto tal diversidade se remete a diferentes capacidades de agregação de interesses, articulação com as bases, com outros atores coletivos e com os canais mais estratégicos de acesso a recursos e a tomada de decisões. Quanto mais os órgãos associativismo são estruturados, qualificados e institucionalizados, mais distantes se revelam de ações voltadas para a ponta do tecido social e menos vínculos guardam com esses segmentos. Haveria, portanto, uma relação inversamente proporcional entre capacidade de articulação institucionalizada e conexões com as bases sociais, cujas instâncias revelariam um caráter mais artesanal quanto mais aberta e estreita é sua relação com os segmentos populares a que representa.

Os estudos coordenados por Fucks, Perissinoto e Souza (2004), sobre conselhos gestores do Paraná¹, apontam regularidades como baixa tendência a conflitos e dissensos, predomínio de funcionários públicos com faixa etária de média para alta entre os conselheiros e, mais importante, parquíssima tendência ao debate sobre questões substantivas dos respectivos campos. Em lugar disso, os debates predominantes se voltam para questões internas ao próprio funcionamento do conselho e para a deliberação de credenciamentos de entidades do setor, na maior parte das vezes com a finalidade de habilitação para o acesso a recursos públicos. Desse modo, a tendência predominante dos conselhos no Paraná estudados nesse programa de pesquisa é a de uma espécie de solipsismo institucional combinado com práticas pontuais da tradição cartorial brasileira.

A já mencionada relativização quanto ao poder ampliador do demos da nova vaga associativa no Brasil é reforçada pelos resultados obtidos por programa de pesquisa conduzido por Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004). Também aqui verifica-se, entre outras tendências, uma inclinação para a participação de conselheiros com alto nível de escolaridade e histórico de participação política (o que não se verificou, por exemplo, no trabalho anterior realizado no Paraná) anterior aos vínculos aos conselhos. Esses resultados indicam, entre outras características, os limites dos novos segmentos incorporados à lógica

1

O estudo reúne pesquisas sobre os conselhos de criança e adolescente, saúde, trabalho, assistência social e políticas públicas em geral.

associativa. Se, como aponta a literatura, a inserção das camadas médias em diferentes associações é uma novidade do novo associativismo brasileiro, tal tendência, ao que tudo indica, para por aí, não se estendendo às camadas mais pobres e com baixa escolaridade.

As observações destacadas de alguns dos muitos estudos desenvolvidos no campo podem sugerir uma revisão radical do otimismo ostentado nos anos 1980 e 1990 sobre o potencial democratizante do novo associativismo no Brasil. Afinal, concluiu-se, sequer aquele espírito cívico que se supunha em curso revelou-se longo. Ao contrário, passou a ser visto como um tipo de miragem logo substituída pela constatação, feita em tom amargo, da predominância das motivações individualistas nos atores lançados ao espaço público. Se a primeira percepção revelou-se açodada, tampouco a segunda, seu extremo oposto, se justifica plenamente.

Como assevera Reis (2004), retomando algumas perspectivas convencionais da teoria política, as motivações privadas podem e com frequência suscitam a consagração de virtudes públicas, produzindo benefícios agregados nada negligenciáveis. Tratar-se-ia, portanto, de se empreender um redimensionamento de expectativas e de projeções quanto às virtudes do novo associativismo, sua capacidade integradora e seu alcance de efetividade na proposição e controle de políticas públicas. Indo além das ponderações de Reis, passíveis de síntese pela máxima mandevilleana segundo a qual vícios privados podem produzir virtudes públicas, podemos retornar a uma das fontes recorrentes dos estudos desse campo para ponderar não mais o excesso de otimismo, mas um possível pessimismo exacerbado quanto a um eventual fracasso do novo associativismo no Brasil.

A noção de esfera pública - que Habermas começa a desenhar no início dos anos 1980 no clássico *Teoria da Ação Comunicativa*, desenvolve historicamente em *Mudanças estruturais na esfera pública* e consolida nos dois volumes de *Direito e Democracia* - tem um forte impacto nos estudos sobre democracia no Brasil e no ocidente em geral. Para nosso interesse, cabe destacar que um dos aspectos mais debatidos por analistas, intérpretes, críticos e discípulos arrebanhados por essa obra diz respeito às fronteiras da esfera pública e a seus limites internos em que se põem frente a frente o mundo da vida e o mundo do sistema, do qual o primeiro se diferencia de forma constitutiva. Esses limites não somente são de difícil delineamento como concorrem para uma série de questões e problemas levantados ao longo do debate desde a publicação de *Crise de legitimação do capitalismo tardio*. O que nos parece importante destacar aqui são, no entanto, são as fronteiras existentes no interior do que desde a primeira das obras mencionadas Habermas chama de mundo da vida.

Talvez excessivamente ocupados pelos componentes de maior organicidade verificados no mundo da vida, o que seria, em linguagem aproximativa, o mundo da sociedade civil organizada em níveis e graus diferentes de organicidade, aspectos menos orgânicos da esfera pública acabaram por ficar negligenciados. Para Habermas, a esfera pública abrange não somente o campo associativo *strictu sensu*, mas, também, os diferentes espaços de encontro e interação como as praças, os cafés, os parques e tudo



o mais em que indivíduos privados compartilham entre si, segundo regras frouxas, do que poderíamos chamar de experiências públicas. A disponibilidade mais ou menos ampla desse tipo de experiência do espaço público é o que denotaria para Habermas, de forma tão decisiva quanto os elementos mais formais da chamada sociedade civil, o vigor e a capacidade criativa da esfera pública. Dessa perspectiva, o discurso do líder comunitário, os debates em fóruns especializados, o bom funcionamento das instâncias deliberativas comunitárias dividiriam sua relevância com a conversa vadia de estudantes no botequim ou a prosa descompromissada dos encontros de *happy hour*. Ainda que dotadas de proximidades diferenciadas com os meios de decisão e influência na arena política institucionalizada, esses espaços mais “amenos” de produção discursiva e sua proliferação seriam indicadores importantes do vigor da esfera pública e seu protetor quanto à colonização do mundo do sistema.

No espírito estabelecido no parágrafo anterior, o novo associativismo tem revelada sua centralidade para o aperfeiçoamento e a radicalização democrática no Brasil, a despeito de todas as limitações reveladas quando sua realização concreta é confrontada com as expectativas nele depositadas nas últimas duas décadas do século XX. O associativismo, como, por sinal, nos ensina também a literatura internacional, não somente está longe de ser o depositário exclusivo das virtudes públicas como pode ter em seu seio manifestações de discricionarieidade e de intolerância. Ele não somente não atinge todos os espectros da escala social, como introduz, sub-repticiamente, elementos de seleção e exclusão participativa. Ainda assim, impõe-se reconhecer nele uma novidade que introduz elementos importantes no debate político brasileiro. Nesse sentido, ele poderia ser entendido como uma nova e mais ampliada escola de produção de elites, onde espaços dotados de graus variados de institucionalidade se apresentam para diferentes personagens como *loci* qualificados para fazer o discurso público circular, impactando com alcances variados os rumos de condução das políticas públicas nos diferentes setores da atividade política. Seria, portanto, parafraseando o já citado Robert Michels, uma espécie de escola ampliada de elites políticas. Vejamos alguns sinais dessa perspectiva de análise a partir de estudo exploratório sobre o caso da segurança pública no Brasil.

Os conselhos chegam ao campo da segurança pública

Originalmente, os conselhos gestores foram concebidos para áreas vinculadas ao que se convencionou chamar direitos universais, vale dizer, educação e saúde. Além dessas duas áreas, foi determinada na Constituição de 1988 a criação de conselhos da criança e do adolescente. Convergindo com a expectativa de democratização do Estado e de aproximação à sociedade civil, os conselhos cumprem um

papel importante na expectativa de descentralização das políticas sociais e de maior responsabilização dos municípios por elas.

Inicialmente restritos aos campos tradicionais (além dos mencionados, surgem conselhos ligados ao mundo do trabalho e da assistência social, por exemplo), o universo abarcado pelos conselhos vai pouco a pouco se alargando, enfeixando eixos temáticos, como meio ambiente, gestão local e desenvolvimento, e defesa de direitos de minorias, mulheres, negros, homossexuais, etc. Na verdade, esse é um processo que se dá de maneira relativamente rápida. Do ponto de vista do Estado, no espírito da municipalização das políticas públicas (outra “novidade” democratizante do último quarto do século passado no Brasil), são criados incentivos para a criação de conselhos municipais condicionando, em certos casos, o repasse de verbas federais a sua existência e funcionamento.

Ao que tudo indica o campo da segurança pública passou ao largo das primeiras ondas de surgimento de conselhos. Rigorosamente, como veremos no próximo capítulo, é discutível até se já podemos considerá-lo um campo que conta com esse tipo de dispositivo em funcionamento em âmbito nacional. Foi cumprido, até o presente momento, um longo e acidentado percurso através do qual chegamos, hoje, a um patamar em que já não há tantas resistências em tratar a segurança pública como um bem social e, conseqüentemente, como campo passível de ser enfeixado entre as áreas de políticas sociais. Ainda há resistências entre alguns gestores e segmentos profissionais para esse tipo de tratamento. Do mesmo modo, do lado da sociedade, causa estranhamento e resistências lidar com questões relativas ao crime, à violência e a ação policial, por exemplo, como problemas conexos aos direitos sociais. Sobretudo o trato polícia/sociedade historicamente conturbado, é um impasse de difícil solução. Ainda assim, é possível dizer que nos últimos quinze anos alguns esforços foram envidados para a consolidação desse tipo de abordagem para a segurança pública.

Volátil como é, o campo dos conselhos gestores se torna mais fugidio, quando associado a outra área não menos hostil para a pesquisa e o recolhimento de informações, a segurança pública. As notícias sobre a criação dos conselhos ou mesmo para a construção de um discurso com esse fim são esparsas e dispõem de poucos fundamentos empíricos. Sabe-se, por exemplo, que Leonel Brizola, ainda no início de seu primeiro governo no Rio de Janeiro (1983/1986), criou um conselho estadual de segurança pública. Como é sabido, em sua primeira gestão à frente do executivo fluminense, Brizola fez da extensão do acesso aos direitos humanos às classes populares um dos principais motes de seu governo. Direitos humanos para esses segmentos significava basicamente controle da violência policial em suas incursões nas favelas de das grandes cidades. Controle da violência policial foi, portanto, uma das marcas (e fracassos) desse período, marcado pela crônica como o início da eclosão da violência no Rio de Janeiro.

Dentre as medidas tomadas com este fim, Brizola criou um conselho estadual de segurança pública, no ano de 1984. Tal conselho, contudo, era uma espécie de grupo de notáveis, personalidades publicamente respeitáveis em seus respectivos campos de atuação, com ênfase para os juristas, reunidas sob



a égide da segurança pública abordada de uma perspectiva popular e democrática. Não há notícias de qualquer ação surgida a partir desse grupo. Sequer é sabido se ele chegou a se reunir alguma vez. À mesma época, Franco Montoro, à frente do governo de São Paulo, fazia esforços similares, angariando fracassos semelhantes a de seu colega gaúcho radicado no Rio de Janeiro. Segundo Fiona Macaulay (2005), entre os anos de 1985 e 1986, o governo de São Paulo regulamentou os conselhos de segurança pública, no conjunto de iniciativas focadas no enquadramento dos órgãos policiais às novas diretrizes que se definiam no processo de redemocratização. Ainda segundo a autora, no ano de 2002 havia 800 conselhos de segurança pública em São Paulo, espalhados em 520 municípios.

Seguindo a trilha de Macaulay, o primeiro conselho de segurança pública criado no Brasil teria sido na cidade de Maringá, em 1994. Em Lajes, Santa Catarina, o funcionamento de um conselho local teria contribuído para a redução em 47,7% da incidência de roubos e furtos. Esses dados, porém, carecem de maiores qualificações e contribuem apenas parcialmente para lidarmos com essa zona de sombras. Não há nenhuma pista empírica de que a criação dos conselhos tenha melhorado a implementação ou a efetividade de políticas em um determinado setor. Isso vale para todos os setores, incluindo, obviamente, a segurança pública. Rigorosamente, para muitos de seus defensores, as virtudes e potencialidades do funcionamento dos conselhos tem a ver com os processos, mais do que com os resultados realmente obtidos.

Com as informações e documentos disponíveis, podemos considerar, com pouca margem para dúvidas, que os últimos anos da década 1990 e os primeiros anos do século XXI são o período em que a fórmula de criação de conselhos se firma do debate público sobre segurança. Para isso, alguns documentos e iniciativas são fundamentais. Tomaremos aqui como referências os dois planos nacionais de segurança pública lançados em 2000, pelo governo FHC, e em 2003, nos primeiros momentos do primeiro governo Lula. Além deles, tomamos como marco os debates e documentos produzidos no âmbito do Fórum Metropolitano de São Paulo, desencadeado em 2001, logo após a posse das administrações eleitas em 2000.

O Primeiro Plano Nacional de Segurança Pública foi lançado pelo governo federal em 2000, com o país ainda sob a comoção dos episódios de violência no Rio de Janeiro que resultaram na morte de uma professora e um assaltante². Ele é especialmente importante por representar o primeiro movimento público do poder federal em assumir uma parcela de responsabilidade pela segurança desde que as unidades federativas ficaram responsabilizadas por ela, nos anos 1980. Sua importância, contudo, deve ser encarada muito mais no plano simbólico e na consolidação de uma linguagem de abordagem para o setor, do que propriamente pelos resultados que produziu. Estes últimos foram praticamente nulos.

O documento é dividido em quatro campos de intervenção (âmbito estrito do governo federal, cooperação do poder federal com as unidades federativas, natureza normativa e natureza institucional)

2 Trata-se do tristemente famoso caso do ônibus 174, em que um jovem assaltante, sobrevivente da chacina da Candelária, ocorrida em 1993, manteve os passageiros de um ônibus como reféns durante uma tentativa de assalto. Cercado o veículo, uma das passageiras foi atingida mortalmente por um tiro a partir da intervenção de um atirador de elite da polícia militar fluminense. Posteriormente, o jovem assaltante, já rendido, também foi morto após ser colocado, imobilizado, num automóvel da polícia.

que se subdividem em quinze compromissos. Propõe, ao todo, 124 ações de natureza as mais variadas. Já em seu primeiro parágrafo, encontra-se menção à integração entre as políticas de segurança *strictu sensu*, as políticas sociais e as ações comunitárias, declarando os objetivos gerais do documento:

“Seu objetivo é aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro. (...)

A solução para a complexa e desafiadora questão da segurança exige o efetivo envolvimento de diferentes órgãos governamentais em todos os níveis, entidades privadas e sociedade civil. Busca-se, com o estabelecimento de medidas integradas, aperfeiçoar a atuação dos órgãos e instituições voltadas à segurança pública em nosso País, permitindo-lhes trabalhar segundo um enfoque de mútua colaboração.” (p. 4)

Das 124 ações constantes do documento várias fazem alusão à participação da sociedade civil e outras tantas à importância dos poderes locais e das municipalidades se engajarem em programas, assim como já ocorrera em outros campos das políticas públicas.

“Estamos convencidos de que, por meio do estreitamento da cooperação com estados, municípios, demais Poderes e sociedade civil organizada - de forma firme e permanente - muito poderá ser realizado no sentido de se assegurar um dos direitos fundamentais do cidadão: o direito à segurança.” (p. 5)

O primeiro plano nacional de segurança pública é lançado, portanto, com um desenho que torna o campo mais próximo daqueles que tradicionalmente foram enfiados na redefinição das políticas sociais no Brasil. Inclui a sociedade civil entre os atores relevantes e traz, igualmente, as municipalidades para desempenharem funções específicas nas políticas. Ao final do documento, faz-se menção a várias entidades da sociedade civil que teriam contribuído pra a redação final do documento, como que reiterando a parcela de protagonismo reservada a essa esfera.

Ao recolher e sistematizar uma série de teses e proposições que já vinham ganhando corpo, o plano lançado em 2000 tem a virtude de funcionar como uma espécie de síntese que documenta o estágio em que se encontrava, naquele momento, as propostas de intervenção nas políticas de segurança pública no país. Síntese parcial, é verdade, mas ainda assim, bastante expressiva do que havia de mais ousado e mais comprometido com a inovação, a modernização e a democratização do campo.

O segundo plano nacional de segurança pública, autointitulado primeiro, é lançado pouco depois da posse do presidente Lula, em 2003. Bem mais encorpado do que o primeiro, ele se divide em quinze capítulos distribuídos em quase cem páginas onde, com ambições de abrangência semelhantes ao plano



anterior, vários temas são abordados e propostas veiculadas. É curioso observar que a despeito do governo que então publicizava o programa ser oposição ao governo responsável pelo plano anterior, esse segundo documento parece em vários aspectos um desdobramento melhor elaborado do primeiro.

As menções à sociedade civil organizada não são tão frequentes quanto no documento de 2000, mas ainda assim esse ator aparece com destaque em capítulos reservados a criação de uma nova concepção do trabalho das polícias estaduais e na própria definição do que vem a ser o campo da segurança pública. Em relação a esse último ponto, a proposta veicula mudanças radicais nas quais a participação social é das mais relevantes:

“Tal estrutura só será eficaz em um contexto democrático se houver a participação da comunidade no planejamento, na fiscalização e na correição das atividades de segurança. As comunidades, os bairros, os assentamentos e as regiões conhecem seu próprio sofrimento, podem avaliar e sugerir a melhor forma de minorar a violência em seus locais de moradia e trabalho, participando diuturnamente nesse processo democrático de constituição de uma polícia cidadã, que tem a pessoa humana como centro e finalidade de sua atividade. A consequência dessa visão é a criação de comissões civis comunitárias de segurança pública ou outros órgãos democrática e racionalmente concebidos, com a participação dos cidadãos e dos responsáveis locais pela segurança, sem conotação político-partidária, nem aparelhamento por grupos ou pessoas, a fim de possibilitar o detalhamento das medidas para os locais e a articulação com os órgãos de prestação de serviços de segurança pública. Ao mesmo tempo, a cidadania deve estar presente controlando o cumprimento de metas, a lisura administrativa e, principalmente, a justiça na aplicação de medidas punitivas contra atos de abuso de poder e de violência cometidos por servidores da segurança, independentemente de sua posição hierárquica. Isso se traduz pela constituição legal de ouvidorias externas às polícias, isentas em sua composição e regulamentação, cabendo os mesmos princípios para a estruturação das corregedorias internas das polícias.” (p. 23)

A menção à polícia na passagem destacada não é gratuita. Por razões que dispensam maiores comentários aqui, a reforma das polícias e a redefinição de padrões de interação entre elas e a sociedade está no centro de rigorosamente todos os projetos reformadores do sistema de segurança pública e justiça criminal do Brasil, desde a última década do século XX. Neste, assim como em outros documentos, tal redefinição se articula de diferentes maneiras a noções como aproximação, cooperação, supervisão, controle e cogestão. Assim, os documentos tocam num ponto sensível do campo: as dificuldades recíprocas de interação entre corporações socializadas pela lógica do confronto e de práticas cartoriais e discricionárias, por um lado, e uma sociedade acostumada a identificar tais corporações com o autoritarismo e o arbítrio. Por outro lado, ressaltam-se também as especificidades do campo e os mandatos legalmente instituídos, de modo

que nenhum ator viesse a solapar as atribuições dos demais ou a se eximir de suas próprias obrigações. Tratando da gestão compartilhada da segurança nas localidades, o documento declara:

“Co-gestão, nesse caso, não significará renúncia populista do Estado, em qualquer de suas esferas, a assumir suas responsabilidades. As atribuições deliberativas e executivas são intransferíveis. Serão compartilhados, sim, o diagnóstico, a seleção das prioridades, a identificação das metas e o processo de avaliação dos projetos implementados. Cada experiência será um piloto, cujo efeito-demonstração apontará caminhos e despertará a convicção de que é possível mudar, desde que se empregue a metodologia apropriada, desde que haja articulação suficiente entre as instâncias governamentais mobilizadas e desde que se leve realmente a sério a indispensável participação da sociedade civil.” (p. 19)

Como já foi mencionado, algumas características definidoras dos documentos de 2000 e de 2003 os colocam mais próximos um do outro do que poderíamos supor tendo em vista se originarem das duas correntes partidárias que antagonizaram no cenário nacional ao longo das duas últimas décadas. Um dos pontos de convergência é a aproximação verificada nos dois documentos entre o campo da segurança pública e o dos direitos humanos. Esse é um dado especialmente relevante, pois além de revelar um marco da origem do discurso público da segurança no Brasil, esclarece o modo pelo qual ela se abaliza como área vinculada às políticas sociais e de acesso a direitos. No caso do primeiro documento é especialmente curioso lembrar que, a despeito do Ministério da Justiça já abrigar uma Secretaria Especial de Segurança Pública na ocasião, o documento é produzido no âmbito da Secretaria Nacional de Direitos Humanos.

Outro ponto de convergência entre os dois documentos diz respeito ao lugar do poder local representado pelas municipalidades. Como já foi mencionado anteriormente, um dos marcos do projeto de redemocratização do último quartel do século XX no Brasil foi a valorização do poder local e sua responsabilização pelo desenho, aplicação e supervisão das políticas de corte social e de acesso aos direitos fundamentais. A despeito das controvérsias a respeito da chamada constitucionalização do campo da segurança pública, assistimos, desde o final da década de 1970, um gradativo afastamento do poder federal dessa questão, à medida que a doutrina de segurança nacional foi se tornando irremediavelmente obsoleta até mesmo para os olhos mais conservadores. Como correlato, a prerrogativa dos governos estaduais, sua responsabilidade em relação à segurança e sua autoridade sobre as policiais estaduais se consolidam. Diante da crise desencadeada ainda nos anos 1980, ganhou espaço, pouco a pouco, a percepção de que também o poder municipal deveria participar dos esforços de configuração do campo. Uma passagem do documento de 2003 é especialmente expressiva da convergência entre a redefinição da segurança pública como campo de acesso a direitos, a participação da sociedade civil e a atuação do poder local. Trata-se de trecho do capítulo dedicado ao centro de referência de proteção às minorias:



“Os Centros de Referência de Proteção das Minorias baseiam-se nas idéias de colaboração, participação, divisão de responsabilidades, abertura das instituições policiais ao diálogo e controle externo. Eles podem ser entendidos como espaços de elaboração de políticas de segurança de populações alvos, por ela e para elas. Os Centros de Referência devem ser formados dentro ou junto aos órgãos de segurança, de preferência próximos dos gestores superiores⁵. Mas devem ser flexíveis para se adequar às dinâmicas e às especificidades organizacionais próprias de cada população alvo, sabendo respeitar limitações e aproveitar potenciais. Nos Centros de Referência, entidades da sociedade civil e representantes dos órgãos de segurança, em conjunto, devem estabelecer um programa mínimo exequível, que possa ser acompanhado e corrigido ao longo do tempo, a partir da experiência de trabalho comum e do aprendizado de convivência.” (p. 66)

Abordando uma questão específica, a questão das minorias, a passagem anteriormente destacada explicita os termos em que ao menos do ponto de vista retórico a segurança pública se institui como um campo equivalente a outros eixos temáticos referentes a garantias de acesso a direitos básicos. Dessa maneira, torna-se um problema também afeto ao poder local e passível de ser debatido e problematizado no âmbito da sociedade civil. Essa é a tendência que se configurara já no final dos anos 1990 e que tem na criação do Fórum Metropolitano de Segurança Pública de São Paulo uma de suas manifestações mais importantes.

No dia nove de março de 2001, dois meses após a posse dos novos prefeitos, eleitos no ano anterior, foi realizada a primeira reunião do Fórum Metropolitano de Segurança Pública de São Paulo. Em certo sentido, a iniciativa foi uma resposta a demandas e expectativas da própria população que, durante os debates do período eleitoral, evidenciara que a segurança era uma de suas prioridades, mesmo no âmbito de um pleito municipal. A incorporação da segurança pública no debate eleitoral se deu em São Paulo do mesmo modo que em outras grandes cidades brasileiras. O fato de se tratar de um campo relativo aos governos estaduais não importou muito para o eleitorado, nem mesmo para os postulantes que, com ênfase e abordagens variadas procuraram mostrar sensibilidade e compromisso para lidar com a questão.

Findo o processo eleitoral e empossadas as novas administrações municipais, o tema foi retomado. Trinta e seis das trinta e nove prefeituras de municípios que compõem a Grande São Paulo se reuniram na sede da FIESP para estabelecer um plano de ação coordenado para lidar, juntamente como governo estadual, também presente nesse empreendimento, com a segurança pública.

A criação do Fórum Metropolitano de Segurança de São Paulo é expressiva de uma tendência em curso que introduz o poder municipal no rol de atores responsáveis pelo provimento de segurança pública à população. Ela se verifica em vários outros pontos do país, ainda que com graus de institucionalização e articulação diferenciados. Isso representa um passo importante na configuração da segurança como um campo pertinente ao acesso a direitos e à participação local.

Na definição de campos de atuação do Fórum, quatro áreas são elencadas: sistema de informação; prevenção; controle da violência e da criminalidade e comunicação. Não é o caso de analisar aqui cada uma delas. Cabe, alternativamente, destacar que no planejamento de três delas - prevenção, controle da violência e criminalidade e comunicação - a participação e cooperação da sociedade civil é destacada como estratégica.

Já no documento fundador do Fórum, em que são elencadas sua missão e seus objetivos, temos que:

“A missão do Fórum Metropolitano de Segurança Pública é promover a redução da violência na Região Metropolitana de São Paulo, particularmente através de ações de natureza preventiva e parcerias entre a sociedade civil, a universidade, os governos municipais, o governo estadual e o governo federal.

(...)

São objetivos do Fórum Metropolitano de Segurança Pública:

Produzir e disseminar informação, buscando para isso a colaboração dos meios de comunicação social, sobre o problema da violência na Região Metropolitana de São Paulo e as políticas, programas e ações capazes de solucionar o problema.

Estimular a participação das Prefeituras da Região Metropolitana de São Paulo no debate e na implementação de soluções para o problema da violência, seja através da incorporação da prevenção da violência como uma das dimensões das políticas urbanas e sociais, seja através da criação de uma secretaria ou coordenadoria para desenvolver políticas municipais de segurança pública.

Intensificar a colaboração entre governos municipais e destes com a sociedade civil, a universidade e o setor privado, no desenvolvimento e sustentação de estratégias preventivas de redução da violência, tanto de natureza social como de natureza situacional.

Promover a colaboração entre os governos municipais, o governo estadual e o governo federal, no desenvolvimento e sustentação de uma política de segurança pública para a Região Metropolitana de São Paulo.” (FMSP; p. 11)

É perceptível que o poder municipal se institui enquanto ator pela sua capilaridade na estrutura social e na sua capacidade privilegiada de articulação entre Estado e instâncias não governamentais, sociedade civil incluída. Todo o esforço de então, ao menos ao nível retórico, está concentrado na criação de um circuito que fosse da base, a sociedade civil, ao topo da estrutura governamental, representado pela União, tendo os municípios um papel preponderante em garantir um bom fluxo de articulação. É nesse espírito que um subgrupo organizado para a elaboração de uma proposta unificada para as Guardas Municipais, sugere a criação de conselhos municipais de segurança. A proposta é encaminhada da forma a seguir:

“Criação de Conselhos e Fundos Municipais de Segurança Pública, como forma de arrecadar recursos para desenvolvimento de programas e ações municipais na área da segurança pública, incluín-



do não apenas ações das guardas municipais mas ainda ações na área social visando à prevenção da violência. Além desta, uma série de outras propostas para captação de recursos foram apresentadas para encaminhamento ao plenário do Fórum Metropolitano, inclusive a apresentação de projetos que poderiam ser financiados com recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública.” (p. 27)

Em praticamente todos os documentos produzidos no âmbito do Fórum a que tivemos acesso, o estímulo e as diretrizes para a criação de conselhos municipais de segurança aparecem como uma das prioridades. Eles se justificam, sobretudo, como estratégia de articulação com a Guarda Municipal, cuja consolidação é outro aspecto repetidamente enfatizado nos documentos.

Embora não tenha durado por muito tempo e os resultados efetivos sejam bastante modestos, a articulação do Fórum Metropolitano de Segurança Pública de São Paulo é a mais bem documentada expressão de uma tendência que marcou o debate sobre segurança pública no Brasil, na virada de século. Aquilo que se passava em vários municípios da Grande São Paulo ocorria, também, em outros municípios brasileiros que se movimentavam, inclusive, na criação de secretarias voltadas para a questão da segurança em nível local. Apesar das óbvias e inevitáveis discrepâncias e diferenças entre o Fórum e os dois documentos de âmbito federal aqui destacados, eles revelam alguns traços comuns importantes. Dentre eles, daremos destaques a alguns que nos interessam especialmente.

Todos apontam para a criação de um modelo de cooperação vocacionado a agregar os três níveis de governo (municipal, estadual e federal) entre si e destes com a sociedade civil e com agentes não governamentais em geral. Dessa articulação seria viabilizada, por um lado, a criação de um sistema integrado de informações e, por outro lado, a articulação de ações orientadas para uma política setorial fundada na prevenção e na proteção dos direitos fundamentais.

Outro dado interessante em todos os documentos aqui analisados é a repetição, no que tange à abordagem da relação sociedade/aparato policial, do uso da palavra cooperação. A repetição impressiona, sobretudo quando temos em vista o tom prevaletente nas relações entre esses dois atores. Do lado das instituições policiais, a aproximação à sociedade é encarada com desconfiança, quando não hostilidade. Autores como Soares (2000), Rolim (2006) e Ratton (2007), por exemplo, assinalam os traços da cultura corporativa, da formação e do legado histórico que fazem das instituições do sistema de justiça criminal, as polícias em destaque, as mais refratárias e resistentes às mudanças instituídas a partir de nosso último processo de redemocratização³.

O quadro não é muito diverso, porém, quando abordado pelo lado de instâncias da sociedade civil. A visão predominante deste último é das polícias como instrumentos do Estado autoritário, discriminador e violento. Nessa perspectiva, o vínculo das polícias com os órgãos de repressão e seu uso como instru-

³ É importante destacar, por outro lado, que estes, assim como outros autores, também reconhecem a difusão de focos no interior das polícias favoráveis a mudanças e a abertura para o diálogo com outros atores estatais e sociais.

mentos de violação de direitos continua prevalecendo sobre as potencialidades dialógicas abertas pelas inúmeras iniciativas que se tem voltado para esse fim. Tais iniciativas não passam despercebidas pela literatura especializada.

Embora admitindo que está nas polícias alguns dos últimos focos de resistência a incorporação do ideário dos direitos democráticos no Brasil contemporâneo, Saporì destaca a abertura observada, sobretudo em diversas polícias militares do país, para um diálogo comprometido com mudanças estruturais da corporação e do seu *modus operandi*:

“Ao contrário do que geralmente se propaga na opinião pública, as evidências empíricas disponíveis permitem constatar que as polícias militares, apesar da cultura militar, têm se adequado de forma mais efetiva e competente a esta nova configuração do ambiente social. Há um processo de modernização em curso nestas organizações.” (SAPORÌ: 2007. p.100)

A passagem, em que o autor compara a maior abertura das polícias militares frente às enormes resistências de aproximação por parte das polícias civis, seria endossada por boa parte dos estudiosos, mesmo alguns dos mais críticos em relação às polícias. O próprio Saporì enumera em diferentes ocasiões experiência levadas a cabo em Minas Gerais, Rio de Janeiro, Pernambuco, Rio Grande do Sul, entre outros estados, em que ocorreram parcerias das polícias militares com diferentes atores, como ONGs, universidades, centros de pesquisa, etc. Esses seriam sinais de que há mudanças em curso, ainda que tardios e menos efetivos do que o desejável.

Na mesma linha, Rosemary de Oliveira Almeida e Glauçíria Mota Brasil (ALMEIDA & BRASIL: 2004), em pesquisa sobre os conselhos de segurança do Ceará, destacam as impressões favoráveis de uma parcela dos participantes não policiais acerca do impacto dos encontros para a relação polícia/comunidade.

“A fala dos conselheiros é congruente com as determinações da Secretaria de Segurança Pública, o que é quase geral entre as lideranças. Elogiam o fato de se reunirem com as autoridades e serem ouvidos, enterrando, no seu entender, o passado de violência policial, do medo de falar e serem violentadas; entretanto, ao mesmo tempo, percebe-se, nas mesmas entrevistas, que algumas lideranças responsabilizam as autoridades policiais pelo trabalho, alegando que estas precisam ter interesse e empenho em rastrear as informações da comunidade, atendendo os seus pedidos e não somente usá-las.” (ABREU & ALMEIDA: 2004, p.147/8)

A passagem anteriormente destacada evidencia uma indisfarçável ambivalência na percepção de segmentos da população sobre a aproximação com a polícia. Ainda quando acena com a disposição de compartilhar experiências há sinais de reservas e desconfiança. Tal ambivalência, contudo, é de mão du-



pla. As iniciativas de aproximação da polícia parecem ter algum prestígio entre autoridades e segmentos minoritários das corporações, sem maior entusiasmo das bases.

Nesse cenário rapidamente desenhado nos parágrafos anteriores, a criação dos conselhos aparece como um caminho natural de superação de barreiras e de aproximação polícia/sociedade. Haveria, assim, um ingrediente a mais justificando o investimento na criação e consolidação de conselhos país a fora. A leitura de alguns trabalhos esparsos, alguns deles já mencionados aqui, dá a impressão de que esse é um processo em curso com muitos empreendimentos a serem comemorados. Rigorosamente é difícil encontrar um único estado no Brasil em que não se tenha menção a criação de conselhos estaduais e municipais. Em algumas fontes, geralmente vinculados aos poderes executivos, encontramos menções a dezenas, quando não centenas de conselhos em funcionamento, o que transmite uma primeira impressão de que estaríamos em plena mobilização cidadã (seja lá o que isso signifique) no campo da segurança pública. Tal impressão, contudo, raramente resiste a uma aproximação maior a esse campo. Os dois próximos capítulos são relatos de resultados advindos desse movimento de aproximação.

Os conselhos chegam à segurança pública?

Apresentaremos nesse capítulo os resultados obtidos em sondagem sobre o momento atual dos conselhos de segurança pública no Brasil. Como já foi dito anteriormente, o universo do associativismo via conselhos é bastante volátil e de difícil apreensão. À medida que esse universo se amplia, se torna mais complexo e, principalmente, se encontra radicado nas bases da estrutura social, mais pronunciada é sua natureza artesanal e, conseqüentemente, mais difícil se revela o entendimento de suas dinâmicas.

Utilizamos como base para nossa pesquisa, o levantamento prévio realizado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) em 2009 de 545 conselhos. Além de ser a fonte mais abrangente e confiável sobre os conselhos disponível em âmbito nacional, julgamos que seria interessante tornar nosso trabalho uma espécie de atualização do que fora realizado três anos atrás. Evidentemente, a escolha trazia, também, alguns problemas.

Embora para efeitos de atualização de informações em uma perspectiva diacrônica três anos seja um período bastante razoável, num universo em construção, difuso e parcamente institucionalizado esse período pode representar uma eternidade. A possibilidade de várias das informações estarem obsoletas e os contatos de que dispúnhamos não serem operativos era um fato com o qual já lidávamos no momento inicial do trabalho.

Dos 545 conselhos apurados pela SENASP, tentamos contato com 398. Cientes de que estaríamos lidando, em muitos casos, com pessoas sem muita disponibilidade de tempo e com estrutura precária, procuramos elaborar um questionário curto pelo qual poderíamos estimar: grau de institucionalização do

conselho; vínculos e padrões de interação com o poder público; perfil de composição e tipo de atuação. O percurso inicial de contato com os conselhos é por si só um capítulo à parte. Já nas tentativas de fazer contato por telefone com as referências disponíveis na planilha da SENASP, uma boa parte do universo do trabalho anterior foi descartada. Resultados mais comuns: o contato não mais está vinculado ao conselho e não tem informações sobre novos titulares; o telefone não mais pertence ao contato; o número não existe ou ninguém atende; o contato não pode atender pede-se que o procure posteriormente, etc.

Uma parte expressiva dos números de telefone fixos, de celulares ou endereços de e-mails eram pessoais, de alguém ligado ao conselho quando do primeiro levantamento e, na maior parte das vezes, já sem qualquer vínculo com a instituição. Essas pessoas, em sua maioria, sequer foram encontradas e várias delas, quando localizadas, tinham pouco a ajudar no que toca a informações sobre o conselho. Esse filtro foi o principal responsável por chegarmos, ao fim, com a apuração de somente 62 conselhos, o que representa pouco mais de 10% do universo apurado em 2009 e em torno de 20% da listagem com que buscamos a atualização. Trata-se de um universo bastante reduzido, que não pode ser tratado nem como amostragem, nem como recorte expressivo do que existe hoje no campo. Deve ser encarado, portanto, como o resultado possível de um levantamento exploratório. É sobre esse universo que trataremos agora.

Chama atenção a distribuição regional dos conselhos.

Tabela 1

Conselhos - UF	
UF	Freq.
Bahia	13
Minas Gerais	12
Paraná	6
Santa Catarina	6
São Paulo	5
Mato Grosso	4
Rio Grande do Sul	4
Espírito Santo	2
Goiás	2
Rio de Janeiro	2
Alagoas	1
Distrito Federal	1
Mato Grosso do Sul	1
Total	59
NS/NR	3

Como pode ser visto na tabela 1, o estado da Bahia aparece como aquele com maior incidência de respostas à nossa sondagem com treze conselhos retornando nosso questionário devidamente



preenchido. Por outro lado, estados como São Paulo e Rio de Janeiro, que estão entre as unidades federativas que primeiro se lançaram nessa experiência contribuem respectivamente com apenas cinco e dois questionários respondidos. O estado do Ceará, onde existem conselhos, ou ao menos tentativas de consolidá-los, desde o final dos anos 1990, não participa de nosso universo, enquanto Minas Gerais confirma seus avanços no campo destacando-se como o segundo estado que mais contribui com questionários respondidos.

Quanto ao tempo de existência dos conselhos que responderam nossa sondagem, as observações importantes a serem feitas.

Tabela 2

Ano de criação:	
Ano	Freq.
1979	1
1984	1
1985	1
1991	1
1996	1
1997	1
1998	2
1999	2
2000	2
2001	2
2002	4
2003	8
2004	8
2005	5
2006	5
2007	5
2008	6
2009	1
2010	2
2011	2
2012	1
Total	61
NS/NR	1

Dado que o universo é bastante restrito, optamos por apresentar as informações sobre ano de fundação desagregadas. Embora não possamos fazer maiores inferências, cabe destacar que apenas dez conselhos do nosso universo foram fundados antes de 2000, ano do lançamento do primeiro plano

nacional de segurança. Destaque-se também que entre 2003 (ano do lançamento do segundo plano nacional) e 2008 observamos a maior incidência de criação de conselhos com 37 casos. O último dado a ser destacado é a baixa incidência de conselhos fundados em 2009 ou depois. Fazemos tal destaque porque 2009 foi o ano da Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública, evento cercado por um grande esforço de mobilização em escala nacional. Trataremos dele no próximo capítulo, mas já cabe destacar que ao menos para o conjunto de nossos dados o impacto da Conseg foi bem modesto. Apenas 6 conselhos por nós encontrados foram fundados no ano da conferência ou depois dela.

A alta incidência de perdas já no momento da primeira tentativa de contato nos dá uma prévia da resposta para uma das perguntas que nos ocupa: qual é o grau de institucionalidade dos conselhos de segurança no Brasil, hoje? A resposta é inequívoca: esse é um universo com baixíssima institucionalidade e, ao que tudo indica, fortemente dependente do espontaneísmo intermitente de suas lideranças de ocasião. A impressão deixada nos primeiros movimentos da pesquisa é reforçada pela observação das informações que conseguimos coletar. Pareceu-nos razoável esperar daquelas instâncias de que obtivemos retorno alguns traços que caracterizassem uma estrutura mínima que justamente as tornasse capazes de estabelecer esse contato básico com uma instituição da sociedade civil especializada no campo em que os conselhos atuam e interessada nesse diálogo. Os resultados que seguem, contudo, não são dos mais significativos nesse sentido.

Incluímos no questionário um pequeno pacote de perguntas que nos dariam um cenário das estruturas disponíveis nos conselhos de segurança em funcionamento. Como resultado, temos as tabelas que serão comentadas abaixo.

Tabela 3

Instrumento ou legislação que o institui (colocar a referência):	
Instrumento	Freq.
Decreto	24
Lei	13
Não possui instrumento de criação	5
Outra, qual?	19
Total	61
NS/NR	1

Como as informações da tabela 3 sugerem, a criação dos conselhos com que estamos lidando é em geral formalizada legalmente. Além das 37 criadas por Lei ou Decreto, as outras 19 também resultam de resoluções ou outras medidas oficiais que lhes conferem algum estatuto formal. A despeito disso, porém, cabe mencionar que 20 dos 51 casos de que obtivemos informações sobre dispor de registro de pessoa



jurídica responderam negativamente. Cabe registrar que sem dispor de CNPJ, a autonomia financeira e administrativa dessas instâncias fica seriamente comprometida. E é exatamente as limitações aí implicadas que são patenteadas nas tabelas a seguir.

Tabela 4

O conselho tem registro de pessoa jurídica?	
Total	Freq.
Sim	31
Não	20
Total	51
NS/NR	11

Tabela 5

O conselho possui dotação orçamentária própria?	
Total	Freq.
Sim	9
Não	42
Total	51
NS/NR	11

Tabela 6

O conselho dispõe de sede própria?	
Total	Freq.
Sim	4
Não	47
Total	51
NS/NR	11

Tabela 7

O conselho dispõe de funcionários próprios contratados?	
Total	Freq.
Sim	8
Não	43
Total	51
NS/NR	11

Se o número de apenas 31 conselhos disporem de CNPJ já dá sinais dos limites com que têm que lidar, as informações sobre recursos e estrutura são mais eloquentes. Apenas 9 em 51 respondentes para esse bloco afirmam dispor de dotação orçamentária própria. Somente 8 conselhos têm ao menos um funcionário contratado e quatro conselhos dispõem de sede própria. Sem um espaço físico de referência, sem estrutura organizacional básica mínima e sem recursos próprios, podemos intuir que a capacidade operacional dessas instâncias é bastante limitada, o que nos faz pensar novamente na experiência quase burlesca do início de nosso levantamento. Embora sua importância seja destacada no discurso público por autoridades, militantes de direitos humanos, gestores de segurança pública, profissionais do campo e agentes da sociedade civil organizada em geral, se sua criação é proposta em documentos paradigmáticos e intervenções das mais variadas, o cenário de institucionalização dessas instâncias parece pouco animador. Elas dependem, ao que parece, da iniciativa de lideranças e personagens engajados, portadores, provavelmente, de boas intenções, mas incapazes de lidar com tantas dificuldades e limitações. A questão que se coloca a seguir é, nesse universo por nós mapeado, qual sua natureza e que tipo de vínculos guarda com o poder público e com a sociedade civil.

Tabela 8

Instância do poder público a que está vinculado:	
Instância	Freq.
Estadual	28
Municipal	13
Local	5
Não está vinculado a qualquer instância do poder público	15
Total	61
NS/NR	1

Tal como explicitado na tabela 8, apenas 15 dos 62 conselhos com que travamos contato não guardam vínculo com o poder público. Entre os demais, prevalecem os conselhos vinculados ao poder estadual (28). Aos 13 que declaram explicitamente o vínculo ao poder municipal, podemos, talvez, adicionar 5 que se declaram vinculados ao poder local. Esses últimos são, possivelmente, casos de conselhos radicados em bairros ou instâncias mais restritas do que a esfera municipal.

Pelas informações comentadas acima, a expectativa de criar conselhos municipais, ao que parece, não se concretizou ou, ao menos, não se institucionalizou de forma suficiente a termos, hoje, a capacidade de captação de informações a respeito. Dentre as informações obtidas, não somente prevalecem os conselhos vinculados às estruturas estaduais de governo, como, dentre elas, aquelas voltadas para a segurança pública.



Na tabela a seguir, temos a distribuição dos conselhos segundo seus vínculos com o poder público. Chamou nossa atenção a alta incidência de conselhos vinculados à estrutura da segurança pública (23) ou diretamente às polícias (7). Juntas elas totalizam praticamente metade de nosso universo.

Tabela 9

Órgão ou secretaria a que está vinculado ou subordinado o conselho:	
Órgão	Freq.
Secretarias de segurança pública ou afins	23
Não está vinculado a nenhum órgão	15
Secretaria Estadual	11
Secretaria Municipal	9
Polícias (Civil, Militar, Guardas)	7
Judiciário	4
Outras secretarias	4

À primeira vista, o vínculo dos conselhos a secretarias de segurança ou a algum órgão policial pode soar natural e não problemático. É importante, porém, levantar algumas questões a respeito. Em primeiro lugar, cabe questionar em que medida tal proximidade pode comprometer a efetivação dos conselhos como instrumento de controle e supervisão, o que, em tese, seria uma de suas vocações. É importante ter em mente que a área de segurança guarda aspectos singulares em relação a outros campos de políticas públicas. Ela lida com instâncias que têm acesso privilegiado aos meios de fazer uso da força. Tal prerrogativa confere um grau de discricionariedade às instituições do sistema de justiça criminal - às polícias, sobretudo - muito expressivo. Lidamos, portanto, com um universo em que a equidade entre os atores é problemática em aspectos importantes. Em segundo lugar, o histórico das instâncias do sistema de justiça criminal - novamente com destaque para as polícias - é não somente de falhar no provimento de segurança, mas de concorrer sistematicamente para a violação da lei e a negação de direitos, agindo a contrapelo da ordem legal. Finalmente, deve-se ter em mente que tais violações são frequentemente encampadas com o beneplácito das autoridades ou sob suas determinações.

As características anteriormente mencionadas sugerem que talvez fosse desejável alocar os conselhos em nichos a partir dos quais eles pudessem estabelecer alguma margem de autonomia frente às autoridades ligadas ao campo específico da segurança pública. Um espaço em que o convívio se pautasse pelo equilíbrio de poder. Esse, contudo, não tem sido o caso. Mesmo antes de checar os dados aqui apresentados, as notícias espalhadas nos diferentes estudos consultados convergem para essa mesma direção. Com isso, reforça-se a dimensão cooperativa destacada nos documentos anteriormente analisados, em que se propugna uma ação concertada entre polícias e sociedade civil. Tal cooperação, contudo,

se estabelece em bases assimétricas, onde a autonomia dos atores não vinculados ao Estado em criticar, supervisionar e, eventualmente, denunciar é gravemente comprometida.

Essa predominância da dimensão cooperativa frente a um caráter que pudesse ser compreendido como mais combativo é sugerida por várias informações. Uma delas reside na definição da composição do conselho. Como foi consagrado em outros campos, também os conselhos de segurança preveem entre seus membros natos a presença dos profissionais do campo em questão. Essa questão nos parece especialmente relevante não somente sobre a configuração do conselho, mas sobre sua capacidade de efetivar suas vocações de supervisão e controle das políticas do setor.

Na tabela 10, a seguir, listamos profissionais com cargos de comando em suas respectivas corporações e instâncias variadas do aparato do Estado, perguntando sobre sua presença como membros natos dos conselhos. Tentamos, com isso, estimar que atores ocupam assentos preferencialmente. A primeira observação a ser feita diz respeito ao volume de conselhos que dispõem de assentos cativos para oficiais da Polícia Militar. Dentre os 58 conselhos que responderam a tal questão, apenas 14 não têm oficiais entre seus membros natos. Em segundo lugar de maior incidência estão delegados da Polícia Civil. Somente após a representação dessas duas categorias encontramos menções a representantes de secretarias variadas (de segurança pública inclusive). Por outro lado, a participação de instâncias do poder público externas aos executivos estaduais ou municipais é bem modesta, aparecendo representantes do judiciário como a primeira a ser mencionada com 16 casos, seguida do Ministério Público com 15 citações.

Tabela 10

Dispõem de assento cativo no conselho, na qualidade de membros natos, representantes de:				
Representantes	Sim	Não	Total	NS/NR
Polícia Militar (oficiais, comandantes)	44	14	58	4
Polícia Civil (delegados, chefes de polícia)	38	20	58	4
Outros	26	31	57	5
Secretarias de Governo	19	38	57	5
Secret. de Segurança, Ordem Pública, etc.	19	37	56	6
Guarda Municipal (chefes e comandantes)	16	40	56	6
Judiciário	16	41	57	5
Ministério Público	15	42	57	5
Bombeiro Militar (oficiais, comandantes)	14	42	56	6
Defensorias	10	47	57	5
Polícia Federal (delegados, chefes de polícia)	6	50	56	6
Ouvidorias de Polícia	5	51	56	6
Polícia Rodoviária Federal (chefes)	5	51	56	6
Sistema Penitenciário (diretores, gestores)	5	51	56	6
Perícia (diretores, gestores)	4	52	56	6



Na tabela 11 apresentamos os resultados da mesma pergunta, listando nesse caso, profissionais do sistema de segurança pública que ocupam posições secundárias na hierarquia de suas respectivas corporações. Como supúnhamos, as menções afirmativas quanto à participação declinou bastante, mas ainda assim, encontramos a mesma tendência com a Polícia Militar e a Polícia Civil aparecendo em primeiro e segundo lugares.

Tabela 11

De trabalhadores de segurança pública				
Representantes	Sim	Não	Total	NS/NR
Polícia Militar (praças)	27	28	55	7
Polícia Civil (inspetores, escrivães, etc)	18	37	55	7
Bombeiros Militares (praças)	10	44	54	8
Guardas Municipais (agentes)	10	44	54	8
Outros	8	46	54	8
Agentes Penitenciários	5	50	55	7
Polícia Rodoviária Federal (agentes)	4	51	55	7
Polícia Federal (agentes)	3	52	55	7
Perícia (técnicos, agentes)	2	53	55	7

Parece-nos claro que a presença das instituições policiais é grande nos conselhos, e que nesse aspecto a Polícia Militar tem ampla prevalência frente aos demais órgãos do sistema de justiça criminal.

Na outra ponta, a sociedade civil, entre os 55 conselhos que responderam à questão, 38 declararam que em seus conselhos as associações de moradores estão entre seus membros natos. Causou-nos surpresa a alta incidência de entidades de classe, por um lado, e o fato de ONGs, conselhos tutelares e redes variadas apresentarem incidência inferior à metade dos casos apurados.

Tabela 12

Da sociedade civil:				
Entidades	Sim	Não	Total	NS/NR
Associações de moradores	38	17	55	7
Entidades de Classes	33	22	55	7
ONGs	26	29	55	7
Conselhos Tutelares	21	34	55	7
Redes e Fóruns	17	38	55	7
Outros	15	40	55	7

Dentre os conselhos por nós apurados, 26 são exclusivamente consultivos e 23 deliberativos, o que nos pareceu um número bastante expressivo e surpreendente. Na verdade, mesmo nas intervenções

mais abertamente favoráveis à criação de conselhos como mecanismo de aprimoramento e democratização da área de segurança, prevalecem, em geral, posições favoráveis a circunscrevê-los ao campo da consulta, do diálogo e cooperação, sem atribuições de deliberação. A despeito dessa alta incidência, contudo, não temos maiores razões para acreditar que tais instâncias têm efetividade para pautar políticas. Adicionalmente, cabe destacar que praticamente todos os 12 casos compreendidos na rubrica outros se enquadrariam na janela de consulta.

Tabela 13

Atribuição normativa do conselho:	
Atribuição	Freq.
Consultivo	26
Deliberativo	23
Outro, qual?	12
Total	61
NS/NR	1

Se a estrutura dos conselhos parece bastante precária, a rotina de encontros por eles promovida sugere uma boa margem de regularidade. Conforme indicam as tabelas 14 e 15, a maioria dos conselhos prevê reuniões mensais e mais da metade daqueles que responderam a questão (27 num total de 51) declaram que nos 12 meses anteriores a aplicação do questionário haviam convocado reuniões extraordinárias pelo menos uma vez. Esses dados, ainda que não digam muito sobre participação e engajamento ampliado, sugerem ao menos o esforço de estabelecimento de regularidade dos encontros.

Tabela 14

Periodicidade das reuniões regulares nos últimos 12 meses:	
Periodicidade	Freq.
Semanal	2
Mensal	42
Bimestral	3
Trimestral	2
Semestral	1
Anual	1
Total	51
NS/NR	11



Tabela 15

Ocorreram reuniões extraordinárias nos últimos 12 meses?	
Total	Freq.
Sim	27
Não	24
Total	51
NS/NR	11

Se a regularidade das reuniões pode ser encarada como um ponto positivo, as formas de convocação recolocam o problema da baixa institucionalidade dos conselhos.

Tabela 16

As reuniões são convocadas:	
Ao fim de cada encontro	22
Por via eletrônica	23
Outros	28

Tabela 17

As reuniões são convocadas (outros):	
Outros	Freq.
Telefone	11
Convite	6
Cartas	3
Agenda / Calendário Anual	3
Panfletos e jornais	2
E-mail	2
Outros	1
Total	28

À alta incidência de convocações transmitidas ao final da reunião, some-se a incidência de formas pessoais de fazê-las, como pelo uso de telefone, e mais uma vez temos explicitado o caráter fortemente artesanal do funcionamento dos conselhos. Se tivermos em conta que apenas 15 desses conselhos dispõem de uma página na internet, como indica a tabela 18, a impressão que ficamos é de um universo ainda bastante limitado em seus recursos de divulgação e comunicação em larga escala.

Tabela 18

O conselho dispõe de página na internet?	
Total	Freq.
Sim	15
Não	36
Total	51
NS/NR	11

Na outra ponta, vale dizer, no que tange à divulgação de resultados, decisões e posicionamentos, o cenário reforça a direção que temos tomado em nossa análise. Como está exposto na tabela a seguir, apenas metade do total de conselhos que nos retornaram o questionário dispõem de uma rotina de divulgação de seus encaminhamentos e deliberações.

Tabela 19

Há uma rotina de divulgação ampliada dos debates, demandas, encaminhamentos e/ou deliberações estabelecidas nas reuniões dos conselhos?	
Total	Freq.
Sim	30
Não	21
Total	51
NS/NR	11

Temos, portanto, um cenário de baixa institucionalidade, recursos precários de comunicação e alta incidência de incorporação de profissionais de polícia em seus quadros combinados com alguma regularidade de reuniões e razoável incidência de convocação para encontros extraordinários. A questão que se impõe saber, então, é o que se discute, que posições são tomadas e para onde são endereçadas. Acreditamos que a resposta a essas questões nos deixam mais próximos de saber as configurações e dinâmicas atuais dos conselhos de segurança com que conseguimos estabelecer contato.



Tabela 20

Quais, dentre os temas abaixo, foram objeto de discussão e/ou deliberação nos últimos 12 meses?				
Tema	Sim	Não	Total	NS/NR
Estratégias de prevenção da violência	47	4	51	11
Gestão da segurança pública	46	5	51	11
Indicadores e acompanhamento das incidências criminais	41	10	51	11
Queixas sobre precariedade do policiamento	41	10	51	11
Queixas sobre atuação de grupos vinculados ao comércio de drogas ilegais	37	12	49	13
Intervenções sociais e/ou assistenciais em áreas específicas	33	18	51	11
Intervenções policiais tóxicas	27	24	51	11
Formulação de regimento interno e regras de funcionamento	20	31	51	11
Controle externo das instituições de segurança	17	34	51	11
Denúncias de violência policial perpetrada pela PM	11	40	51	11
Orçamento para segurança pública	11	40	51	11
Queixas sobre atuação de grupos ilegais armados (milícias, grupos de extorção)	9	41	50	12
Denúncias de violência sofrida por policiais militares	6	45	51	11
Denúncias de violência policial perpetrada pela Polícia Civil	5	45	50	12
Denúncias de violência sofrida por policiais civis	3	47	50	12
Outros	19	32	51	11

Dentre as opções por nós oferecidas, predominam questões gerais relativas a estratégias de policiamento e de segurança pública em sentidos mais amplos. Daí as menções reiteradas a discussões sobre estratégias preventivas, questões de gestão e informações sobre indicadores. Caso os sinais de institucionalização desses conselhos não fossem tão baixos, seríamos induzidos a crer que estamos lidando com conselhos fortemente equipados e especializados. A combinação de diferentes informações de que dispomos, porém, nos aponta para outras direções.

Se, por um lado, prevalecem questões atinentes a estratégias e modos de gestão de segurança, por outro lado, aquelas referentes a denúncias contra agentes policiais são bastante escassas. Elas se encontram entre as menos discutidas e apontadas nas reuniões dos conselhos, dentre as opções por nós apresentadas. Muito provavelmente essa tendência tem a ver com informações comentadas anteriormente como a forte presença de profissionais de polícia nos conselhos e a íntima relação destes com as instâncias estatais de segurança pública. Essas características acabam por nos sugerir um quadro de baixo potencial de conflito interno e, quase como desdobramento, limitada capacidade dos conselhos de atuarem como instrumentos de denúncia e controle do sistema de segurança pública estatal.

Na expectativa de captar a incidência de focos de conflito decorrentes de ações marcadas por violência policial, incluímos uma pergunta específica sobre o tema. Mais uma vez, contudo, os resultados indicam uma

baixa tendência conflitiva nos conselhos. Como indica a tabela a seguir, apenas 14 conselhos registraram alguma denúncia no sentido proposto nos 12 meses anteriores à aplicação do instrumento de sondagem.

Tabela 21

Houve decisões ou discussões do conselho decorrentes de denúncias de abusos, violações, ou desvios de conduta de agentes públicos de segurança nos últimos 12 meses?

Total	Freq.
Sim	14
Não	37
Total	51
NS/NR	11

A tendência que se vai estabelecendo aqui é reforçada quando lidamos com a informação sobre os interlocutores preferenciais radicados no poder público. As polícias, de modo geral, são predominantes, seguidas pela secretaria de segurança. Mais uma vez, chama atenção a predominância dos atores da ponta do sistema de justiça criminal e a baixa incidência para fora do circuito das polícias.

Tabela 22

Dentre as alternativas abaixo, destaque os três principais interlocutores do conselho, entre agentes estatais:

Interlocutores	Freq.
Polícia	77
Secretarias de Seg. Pub (Estado/Município)	24
Forças Auxiliares	12
Outras Secretarias (Estado/Município)	10
Outros agentes vinc. Serv. Público	8
Outros	4

Ainda quanto à interlocução, sondamos sobre os tipos de encaminhamentos mais comuns às decisões e deliberações tiradas pelos conselhos:



Tabela 23

Dentre os principais resultados dos trabalhos do conselho pode-se apontar:				
Resultados	Sim	Não	Total	NS/NR
Recomendações dirigidas secretarias de governo municipal	46	5	51	11
Demandas a instituições das polícias	43	8	51	11
Decisões colegiadas	38	13	51	11
Recomendações dirigidas a secretarias de governo estadual	32	19	51	11
Denúncias ou recomendações dirigidas ao Ministério Público	30	21	51	11
Documentos técnicos (pareceres, cartilhas, relatórios)	27	24	51	11
Denúncias a instituições de controle das polícias	16	35	51	11
Denúncias via mídia	16	35	51	11
Minutas de projeto de lei (a serem assinadas e publicadas pelo executivo)	11	40	51	11
Minutas de decretos (a serem assinadas e publicadas pelo executivo)	6	45	51	11
Minutas de portarias (a serem assinadas e publicadas pelo executivo)	5	46	51	11

O primeiro ponto a destacar refere-se à alta incidência de encaminhamentos dirigidos a instâncias do poder municipal. Ao que parece, portanto, a despeito de não aparecer como interlocutor preferencial ou como ator muito efetivo na composição dos conselhos, o poder municipal é receptor privilegiado de demandas e encaminhamentos. As instituições policiais voltam a ter destaque na recepção de demandas, ocupando o segundo lugar nesse quesito. Reitera-se, então, a proximidade já apontada. Outro dado importante é a recorrência a denúncias encaminhadas ao Ministério Público. Deve-se ter em vista que tais denúncias não foram qualificadas assim como não temos como saber quais são o objeto delas. O máximo que pudemos qualificar das denúncias formuladas no âmbito dos conselhos encontra-se registrado na tabela abaixo. Perceba-se que a maior incidência concentra-se na referência ao poder público em geral, o que comporta problemas que não necessariamente dizem respeito diretamente às autoridades de segurança pública. Quando especificadas, as instituições do sistema têm a Polícia Militar como a mais citada nas denúncias. Ainda assim, a incidência de menções parece-nos bastante baixa.

Tabela 24

Forma de escolha dos representantes (sociedade civil)	
Sociedade civil	Freq.
Eleição	23
Indicação	17
Não procede	4
Outros	7
Total	51
NS/NR	11

Dentro do que conseguimos apurar ao longo de cerca de dois meses de esforços renovados de contato, busca de informações e envio e recebimentos de um breve questionário acerca dos conselhos de segurança em atividade no plano nacional, esse é o cenário que foi possível construir. A fragilidade das informações fala por si mesma, mas podemos ler além. Mesmo as informações apuradas parecem convergir para intuições suscitadas pelas dificuldades de estabelecer uma aproximação maior e mais sistematizada do campo. De certo modo, é como se o campo dos movimentos sociais no Brasil hoje, tão difuso e fugidio, exteriorizasse tais marcas ao extremo no campo da segurança. Do mesmo modo, exatamente esse campo em que a sociedade civil teria tanto a forçar no que diz respeito a mudanças e redefinições, o que parece acontecer é a prevalência da lógica dos agentes do Estado, a ascendência dos profissionais do campo e a predominância da lógica cooperativa, sob a qual talvez resida a conservação e a perpetuação do *status quo* que se desejava acabar.

Esse cenário, contudo, não deveria representar a capitulação quanto ao imperativo de coletar maior volume e mais qualificadas informações. Ao contrário, a relativa indigência com que lidamos reforça a necessidade de acúmulo de informações. As dificuldades enfrentadas extrapolam os âmbitos local, municipal ou estadual. A fantasia de inspiração toquevilleana de ver das bases locais o surgimento de articulações que resultassem em redes e políticas em nível nacional é frustrada mesmo nos momentos de maior mobilização, como foi o caso dos esforços dispendidos quando da realização da primeira conferência nacional de segurança pública, pelo Ministério da Justiça, em 2009.

Os conselhos de segurança e a tão distante e fugidia capital federal

Pode-se dizer que pelo menos desde o ano de 2000 o governo federal passou a debater o aprofundamento da democratização do campo da segurança pública do Brasil através de seu enquadramento no rol dos processos participativos que marcaram o governo FHC e foram aprofundados no governo Lula. No escopo da participação o Conselho Nacional de Segurança Pública teria um lugar estratégico, como expressam estas linhas extraídas do sítio eletrônico da Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp⁴:

“Urge, portanto, a reformulação do Conasp dentro de um novo paradigma de segurança pública e de gestão pública, pautada no real exercício democrático participativo.

Nessa reestruturação, o Conasp passaria a ser o centro político do Sistema Único de Segurança Pública

4 <http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7B337926C4-789A-478F-BB19-788B27526F72%7D¶ms=itemID=%7BD6780ABA-9BF3-45AE-8507-8D8D2C89B954%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>



- SUSP, assumindo o poder deliberativo sobre a implementação das políticas públicas de segurança e sobre as diretrizes para a gestão do Fundo Nacional de Segurança Pública.

O Conasp reformulado deve abrigar o conjunto de representação dos principais atores sociais envolvidos na temática da segurança pública, tanto do campo dos gestores públicos (dos três níveis da federação), dos trabalhadores em segurança pública (aqui tratando-se de suas representações associativas e sindicais) e da sociedade civil.

É importante ressaltar que a este novo desenho institucional também deve corresponder uma reestruturação no órgão do poder executivo responsável pela implementação das políticas públicas e também na constituição da estrutura necessária de apoio ao Conselho.

Para que a reformulação do desenho institucional da gestão das políticas públicas de segurança possa efetivamente ser completa, além da reestruturação do Conasp, devem ainda ser constituídos Conselhos Estaduais e Municipais de Segurança, a partir da mesma composição do futuro Conselho Nacional e também com o mesmo poder deliberativo sobre as políticas públicas estaduais e municipais, tudo em conformidade com as prerrogativas previstas na Constituição Federal, como condição de acesso ao Fundo Nacional de Segurança Pública.”

A estratégia de reestruturação do Conasp, entretanto, foi precedida pela realização da Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (I Conseg). O desenho desse processo teve algumas etapas essenciais. Convocou-se, em julho de 2008, o Fórum Nacional Preparatório da I Conseg. Deste fórum participaram representantes do poder público, dos três níveis federativos, trabalhadores da área de segurança pública e membros da sociedade civil, na figura de especialistas, militantes e institutos universitários de pesquisa. O fórum preparatório foi responsável por elaborar as estratégias de mobilização e pela discussão do desenho da I Conseg e deu, também, origem à Comissão Organizadora Nacional (CON) da conferência. A expectativa inicial era que a I Conseg culminasse nas eleições dos representantes do Conasp reestruturado e mais adequado aos moldes democráticos.⁵ O que ocorreu, entretanto, foi a nomeação, ao fim da I Conseg, de uma composição transitória do Conasp, com um mandato de um ano e com a missão de convocar as eleições da primeira gestão efetiva do Conasp, para o biênio de 2010 a 2012. O Conasp transitório foi composto, portanto, pelas entidades que faziam parte da CON da I Conseg.

É preciso, entretanto, abordar alguns pormenores do processo resumido no parágrafo anterior, dando mais atenção à I Conseg. Ela foi um acontecimento dos mais relevantes no terreno da construção de um campo democrático da segurança pública no Brasil, sobretudo porque representou o primeiro espaço participativo de grande envergadura. Enquanto a primeira conferência nacional da área da saúde ocorreu em 1941, o campo da segurança pública chegou ao século XXI sem que qualquer discussão mais ampla

5 O Conasp já existia formalmente, mas não efetivamente. Sua composição tinha sido herdada do governo militar e era uma instância inoperante que, sequer, se reunia regularmente.

e organizada em nível nacional sequer tenha sido imaginada. Foi em vista deste *déficit* participativo que a I Conseg se revelou pertinente. De acordo com o Texto-Base da conferência:

“A 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública é um marco histórico na política nacional, apresentando-se como um valioso instrumento de gestão democrática para o fortalecimento do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), dentro de um novo paradigma iniciado pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Importantes decisões serão tomadas, de forma compartilhada, entre a sociedade civil, poder público e trabalhadores da área.” (MJ, 2009: 1)

Mais adiante, o Texto-Base reitera o ineditismo histórico da I Conseg:

“O caráter inovador da 1ª Conseg reside, sobretudo, no fato de que pela primeira vez estão sendo criadas condições para um amplo debate e troca de experiências entre gestores, trabalhadores da segurança pública e segmentos sociais. A Conferência é a oportunidade para a conformação de espaços de diálogos, debates, proposições e deliberações acerca dos princípios e diretrizes da política nacional de segurança pública. Em outras palavras, é a possibilidade de se estabelecer uma política de Estado na área de segurança, permanente e contínua, se contrapondo a uma política de governo.” (p. 16)

Estes trechos reforçam que a perspectiva do governo federal para um cenário de políticas de segurança pública deveria ter quatro pilares: a Conseg, o Conasp, o Susp e o Pronasci.

A Conseg seria um fórum regular de encontros em nível nacional das diferentes instâncias locais, municipais e estaduais para o debate amplo em torno dos temas da segurança pública. Ela funcionaria como uma espécie de via de mão dupla pela qual o poder federal estimularia e ajudaria a dar consequência a iniciativas locais que, por sua vez, irrigariam o poder federal com o vigor participativo da mobilização local.

O Conasp, por sua vez, seria a culminância, em nível federal, da já mencionada correia de articulação que teria nos conselhos locais, comunitários e municipais sua base. Tal como, em tese, ocorreria em outros campos das políticas sociais, sendo a saúde o caso paradigmático, o conselho nacional poderia discutir as bases de uma política nacional de segurança tendo por orientação a ausculta e a sensibilidade para as questões locais, suposição de base da concepção de democracia aqui embutida.

Inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS) o Susp aparece como proposta para a formatação de uma política nacional de segurança já nos anos 1990. Ele é um dos temas centrais dos documentos federais produzidos em 2000 e 2003. Na criação do Susp estão as principais apostas para a criação integrada de um sistema de segurança moderno, eficiente e democrático. Ele seria a um só tempo instrumento de qualificação, de transparência e de integração o que permitiria consagrar definitivamente a segurança como um bem acessível a todos os brasileiros, do mesmo modo que teria resultado do SUS no campo da saúde.



Finalmente, o Pronasci seria a política integradora em que a segurança é consagrada como um bem social e um direito universal acessível a todos os cidadãos brasileiros. Graças aos três primeiros pilares, a principal fragilidade do Pronasci seria sanada. Desenhado no âmbito federal para ser encampado por atores radicados localmente, o Pronasci foi duramente criticado por ser um programa de gabinete, desenhado na longínqua capital federal e sem amparo nas necessidades e vocações locais. Melhor equipado técnica e politicamente, o programa poderia ser flexibilizado e adequar-se mais finamente às dinâmicas locais.

Postos, portanto, os quatro pilares de sustentação de uma política em âmbito federal, o texto-base prossegue na avaliação do processo de construção das políticas nacionais de segurança pública fazendo referência a outro elemento que é fundamental: as instâncias participativas locais, ou seja, os conselhos estaduais e municipais. Retomam-se, assim, como o leitor deve perceber, os preceitos lançados anos antes, quando o poder federal assume ter um papel na definição de políticas para o setor: articulação entre as diversas instâncias do poder do Estado e dessas com a sociedade. Segundo o texto-base, estes conselhos seriam elementos estratégicos que tornariam o processo democrático efetivamente vivo e legítimo, mas o diagnóstico do governo federal, àquela altura, sobre estes espaços não era positivo, como faz menção o referido documento:

“A partir da década de 90, a conformação de conselhos municipais e estaduais de segurança anunciava iniciativas inovadoras nessa direção. Contudo, limitações de ordem histórica, político-institucionais e mesmo culturais acabaram por esvaziar tais espaços, fazendo com que a segurança pública não fosse capaz de consolidar uma cultura de democracia participativa, diferentemente de outras áreas.” (MJ, 2009: 15)

A passagem destacada é emblemática. Ela se refere ao fracasso das tentativas levadas a cabo nos anos 1990 de construção de esferas participativas na segurança comparado ao sucesso de outras áreas das políticas públicas, mais bem sucedidas nesse aspecto. A questão que se impôs a pesquisadores nos últimos anos foi qualificar melhor o alegado sucesso de algumas áreas e do próprio associativismo como mecanismo democratizante, temperando as idealizações originais com os por vezes duros aprendizados da realidade histórica. No caso específico da segurança pública, talvez ajudasse reconhecer que os avanços nos debates políticos e na construção de uma linguagem pública centrada nos ideais de abertura, modernização e democratização foram imensos, mas contrastam com esforços não tão determinados de remoção de barreiras para a efetivação de programas consistentes com que se desenhava no plano retórico.

De qualquer forma, talvez com a exceção de um eventual excesso de otimismo quanto ao avanço das outras áreas de atuação, a avaliação da Senasp acerca do cenário dos conselhos municipais e estaduais no contexto dos anos 1990 parece estar correta e indica algumas razões pelas quais tais espaços participativos tiveram um lugar apenas coadjuvante no desenho da I Conseg, tanto em termos políticos quanto metodológicos.

A I Conseg ocorreu em Brasília, entre os dias 27 e 30 de agosto de 2009, um ano depois, portanto, da convocação de seu fórum preparatório. Ao longo do primeiro semestre de 2009, foram realizadas diversas etapas participativas previstas no desenho metodológico da conferência. Foram, ao todo, cerca de 400 eventos em todo país motivados pela I Conseg.⁶ O Texto-Base da conferência indica a amplitude do processo ao abordar as suas etapas:

“O processo participativo da 1ª Conseg é amplo e envolve uma série de etapas. Entre elas, as estaduais, as municipais eletivas e preparatórias, as conferências livres, a conferência virtual, os seminários temáticos e outras ações que possibilitam qualquer cidadão e cidadã encaminhar propostas à etapa nacional em Brasília, que ocorrerá de 27 a 30 de agosto de 2009.” (MJ, 2009: 1)

O regimento interno da I Conseg detalha, portanto, três tipos de etapas no escopo da I Conseg: etapas preparatórias, etapas eletivas, etapa nacional. (MJ, 2008: 3). As etapas preparatórias, para definirmos de modo resumido, eram todas as atividades locais que não elegiam representantes para participarem da etapa nacional. Estas etapas ocorreram em âmbito municipal e foram organizadas em municípios com menos de 200 mil habitantes. Fizeram parte das etapas preparatórias as conferências municipais não eletivas e as conferências livres. Ambas conferências, ao obedecerem os trâmites formais e metodológicos de validação (modelos de relatório etc.), não elegeram representantes para a etapa nacional, mas puderam enviar propostas que foram sistematizadas para a discussão no âmbito nacional. As conferências livres tiveram de interessante o fato de poderem ser organizadas por quaisquer grupos comprometidos com o debate sobre a segurança pública e que seguissem as recomendações metodológicas. Além dessas duas etapas presenciais, houve a conferência virtual organizada pela CON e pela Coordenação Executiva Nacional, na qual qualquer interessado, inclusive estrangeiros, pode participar. Houve, ainda, os seminários temáticos, que consistiram em discussões que também puderam ser propostas por todos os grupos locais interessados, mediante aprovação da coordenação executiva nacional.

As etapas eletivas, além de encaminharem propostas para a etapa nacional, também puderam eleger representantes. Foram organizadas por municípios com mais de 200 mil habitantes, ou que fizessem parte do Pronasci, e pelos estados. O regimento interno da I Conseg indica que os Conselhos Estaduais de Segurança deveriam compor as Comissões Organizadoras Estaduais, responsáveis pelas Etapas Eletivas Estaduais. Não há, entretanto, referência a este tipo de prerrogativas no caso dos Conselhos Municipais de Segurança Pública. Ocorre, porém, que a maior parte dos estados não dispunha de conselhos estaduais ou os tinha apenas formalmente.

A partir desse desenho, a I Conseg teve por objetivo geral:



“Definir princípios e diretrizes orientadores da política nacional de segurança pública, com participação da sociedade civil, trabalhadores e poder público como instrumento de gestão, visando efetivar a segurança como direito fundamental.” (MJ, 2008: 1)

E como objetivos específicos:

- a) Fortalecer o conceito de segurança como direito humano;
- b) Definir as prioridades para a implementação da política nacional de segurança pública, conforme os eixos temáticos;
- c) Contribuir para o fortalecimento do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), tornando-o um ambiente de integração, cooperação e pactuação política entre as instituições e a sociedade civil, com base na solidariedade federativa;
- d) Contribuir para a implementação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) e para a valorização do conceito de segurança com cidadania entre os estados e municípios;
- e) Promover, qualificar e consolidar a participação da sociedade civil, trabalhadores e poder público no ciclo de gestão das políticas públicas de segurança;
- f) Fortalecer os eixos de valorização profissional e de garantia de direitos humanos como estratégicos para a política nacional de segurança pública;
- g) Criar e estimular o compromisso e a responsabilidade para os demais órgãos do poder público e para a sociedade na efetivação da segurança com cidadania;
- h) Deliberar sobre a estratégia de implementação, monitoramento e avaliação das resoluções da 1ª Conseg, bem como recomendar a incorporação dessas resoluções nas políticas públicas desenvolvidas pelos estados, municípios e outros poderes;
- i) Valorizar e promover as redes sociais e institucionais articuladas em torno do tema da segurança pública, bem como as iniciativas de educação pela paz e não-violência. (MJ, 2008: 1-2)

Como se pode perceber, nem os objetivos gerais nem os específicos da I Conseg fazem menção aos conselhos estaduais e municipais. A arquitetura da política pautada pelos eixos Susp, Conasp, Conseg e Pronasci não situava nos seus horizontes a incorporação de espaços participativos locais e estaduais como elementos mais capilarizados de sua arquitetura.

No estado do Rio de Janeiro, por exemplo, caso que acompanhamos mais de perto, a articulação não pode ser realizada com um conselho estadual de segurança pública pela cãndida razão de que tal canal simplesmente não existia. Por outro lado, em nenhum momento houve maiores esforços para se firmar uma interlocução satisfatória com conselhos comunitário e municipais, objetos de repetidos esforços de

consolidação por parte da Secretaria de Estado de Segurança Pública desde 2004. No primeiro trimestre do ano de 2009, uma representante da Senasp, apoiada por membros da CON no segmento da sociedade civil que tinham suas bases no estado, realizou uma audiência pública de eleição da Comissão Organizadora Estadual (COE). A coordenação desta comissão ficou a cargo da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Rio de Janeiro (Seseg-RJ) e a COE foi formada por gestores e trabalhadores da área de segurança, bem como por representantes da sociedade civil.

A COE teve a atribuição, para além de organizar a etapa eletiva estadual do Rio de Janeiro, de fomentar e apoiar a realização de conferências municipais e conferências livres no estado. A capacidade de mobilização e articulação da COE, entretanto, foi discreta. Seus representantes, por um lado, não tiveram fôlego para avançar muito além das tarefas de organização da etapa eletiva estadual, pois, havia um quadro reduzido de técnicos e de pessoal de apoio disponibilizado pela Seseg-RJ. Por outro lado, os representantes dos gestores e dos trabalhadores mantiveram-se predominantemente ausentes das reuniões e encontros de trabalho o que concorreu para esvaziá-los bastante.⁷ Por outro lado, não havia previamente um terreno ativo de mobilizações, articulações e diálogos com instâncias locais de participação da sociedade em torno do tema da segurança pública.

No caso do Rio de Janeiro, bem como no nível nacional, o processo de participação da I Conseg operou por uma estratégia inversa à esperada em termos ideais. Quando se trata de um modelo de participação ampliada para a formulação de políticas nacionais, tendemos a considerar que a base de todo o processo é um conjunto de mobilizações locais que culminem por somatório quantitativo e por acúmulo qualitativo num desenho mais amplo e centralizado. O desenho metodológico da I Conseg, em seus aspectos formais, obedece a essa lógica: uma série de conferências e encontros locais (primeiros municipais e depois estaduais, previa o calendário definido no regimento interno) seriam momentos de preparação para a Etapa Nacional. O que ocorreu na prática, entretanto, é que a discussão estava mais aquecida e articulada no nível federal, sem que tivesse sido pautada por mobilizações locais em torno do tema da segurança pública. Criou-se, então, a expectativa de que o processo federal servisse para desencadear e catalisar mobilizações locais. Inverte-se, portanto, o padrão e recai-se, simultaneamente, na tradicional lógica da ação política brasileira, a mesma cuja superação estava entre as expectativas criadas desde o final dos anos 1970: do centro irradia-se uma espécie de fluxo civilizador voltado para as localidades e destinado a levar a elas a motivação pública orientadora da ação coletiva.

De certo modo, tal tendência já se configurava, ainda que discretamente, nos documentos de 2000 e 2003 discutidos anteriormente e nas motivações que os levaram a público. O poder central funcionando como elemento indutor da mobilização e da articulação local em que deveria se apoiar.

Este procedimento teve algum efeito nas dinâmicas locais em torno do tema da segurança pública.

7 Infelizmente, como em muitos outros casos, não há registros quantitativos ou documentais que subsidiem esta afirmação. Ela decorre da nossa observação qualitativa do processo do qual participamos como membros da COE.



No Rio de Janeiro, por exemplo, foi acionada, depois da I Conseg, uma mobilização em torno da reestruturação do Conselho Estadual de Segurança Pública que, a lentos passos, começa a ganhar contornos, com um processo eleitoral previsto para o segundo semestre de 2013. Nas muitas conferências livres diversas mobilizações locais (desde associações em torno de paróquias até movimentos sociais atuantes em favelas) se debruçaram sobre a discussão acerca da segurança pública. Há, no entanto, poucos indícios, voltando a um dos motes principais da presente análise, de que tais mobilizações foram duradouras e conseqüentes em seus desdobramentos.

A fragilidade deste processo de animação das lógicas locais pela mobilização federal ficou expressa no próprio produto da I Conseg. O caderno de princípios e diretrizes resultou em um documento inconsistente, com princípios que se opõem uns aos outros e diretrizes que apontam para direções opostas a certos princípios aprovados (SAPORI, 2010). Algumas diretrizes aprovadas com expressiva votação foram resultado de mobilizações corporativistas de categorias específicas de trabalhadores de segurança (sem que se questione o cabimento destas propostas) e não condizem com aquilo que se esperava ver em um documento que deveria orientar a política nacional de segurança pública. Esse documento frágil, tudo leva a crer, é espelho das fissuras do próprio processo de mobilização em torno da I Conseg.

Sem um debate capilarizado e movido por processos locais de mobilização, faltaram consensos e acúmulo que qualificassem a discussão e seu resultado na etapa nacional. Os conselhos estaduais e municipais poderiam ser peças chave para a elaboração de estratégias participativas mais efetivas. Tais conselhos, entretanto, ainda são desarticulados e frágeis politicamente. A I Conseg ativou o debate e a expectativa de fomento aos conselhos, mas não deixou legados claros de como isso aconteceria. O próprio Conasp, consequência direta da Conseg, permanece muito débil em termos de peso político e capacidade de mobilização de uma agenda nacional de segurança pública. No primeiro biênio do Conasp reestruturado (2010-2012), muito pouco da política nacional foi efetivamente construído. Parte de seus esforços foram consumidos em discussões sobre si mesmo, sua constituição, processo eleitoral e institucionalização. Os principais programas do governo federal na pasta da segurança pública, como o Brasil Mais Seguro, ou a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron), não tiveram a chancela ou a contribuição do Conasp na sua elaboração. Os horizontes de realização da próxima Conseg, além disso, ainda são pouco claros. O biênio do Conasp terminou com nada mais que a promessa do Ministério da Justiça de que haveria outra Conferência Nacional em 2013, sem um desenho claro de orçamento para tal nem a publicação de um decreto ou de uma resolução nesse sentido.

Não são apenas o Conasp e a Conseg, dentre os pilares lançados para a consolidação de novos dos horizontes para a segurança pública, que se encontram fragilizados. A despeito de ser uma proposta levantada há mais de uma década, o Susp nunca existiu efetivamente e o Pronasci passou por um franco processo de desarticulação nos últimos anos⁸. Um desenho institucional em nível federal que tenha o Co-

nasp como “centro político”⁹ do Susp e no qual a participação social seja um motor, através das Consegs, parece difícil de se realizar sem que haja processos prévios de mobilização da sociedade. Os conselhos estaduais e locais podem ter um importante papel na criação dessas dinâmicas de mobilização democrática em torno do tema da segurança pública. Estão, no entanto, a ser criados, como atestam os resultados por nós obtidos, desde os fracassados esforços de ampliar nossas fontes de informação.

Conclusão

As conclusões mais gerais de um estudo dedicado aos conselhos de segurança pública acabam endossando hipóteses a que se pode chegar por outros caminhos de abordagem sobre o tema. Temos um campo rarefeito, habitado por atores refratários ao estreitamento dos canais de diálogo e atravessado por hábitos e valores de um passado cada vez mais longínquo e defasado.

Os temas da modernização, qualificação e democratização do sistema de justiça criminal e do campo da segurança pública configuram, hoje, o discurso público sobre o tema. O mesmo vale para o aprofundamento dos mecanismos de controle externo e participação social na elaboração de diretrizes, estratégias e políticas. Nesse caso, os conselhos comunitários, municipais e estaduais figuram como peças chave, bem como a Conasp, no plano federal. O salto da consolidação discursiva para a efetivação institucional é o grande desafio a ser vencido. Por ora, temos acumulado parcas e momentâneas realizações pontuais, entremeadas por fracassos desanimadores.

Ao abordamos os conselhos de segurança em perspectiva temos o benefício de discernir alguns fatores limitantes que não são exclusividade sua. Um deles diz respeito ao próprio modelo de participação via conselhos. Se é dotado de um bom potencial para a articulação de demandas e atores, a “fórmula conselhistas” tem dificuldades inerentes ao próprio arranjo. Acrescente-se a isso o reconhecimento de que os traços centralistas e a escassa tradição associativa de nossa história republicana são menos fáceis de remoção do que se supunha algumas décadas atrás. Estas são dificuldades enfrentadas pelas iniciativas associativas e focadas na difusão de conselhos nas mais variadas áreas das políticas sociais, mesmo por aquelas mais antigas e com maior histórico de mobilização. Feitas tais ressalvas, há elementos próprios da área da segurança pública que devem ser levados em conta.

Das mais tímidas às mais ousadas e consistentes tentativas de articulação de conselhos no campo da segurança pública, os poderes executivos - municipais, estaduais e federais - têm sido protagonistas solitários, no que tange ao poder público. Mesmo que tal tendência se estenda a outros campos, no caso da segurança ela tem efeitos desastrosos. Personagens importantes do sistema de justiça criminal e do aparato de garantia de direitos seguem à margem, ignorando tais instâncias e negando-se a conferir-lhe



a legitimidade mediante seu engajamento e endosso. Como resultado, temos uma situação paradoxal.

De todas as instâncias do sistema de justiça criminal, são as polícias estaduais as principais fontes de problemas e de violações. São elas o alvo preferencial dos esforços reformadores e, por outro lado, as que manifestam suas resistências com agressões mais abertas à população em geral e às camadas sociais mais pobres, em particular. Dada a configuração atual, contudo, são essas mesmas instituições as mais instadas a participar dos conselhos e funcionar como estuário de suas demandas. A abordagem de tal característica dos conselhos pelo lado positivo indicaria uma aproximação virtuosa entre polícias e população, concorrendo-se, assim, para a superação de histórica hostilidade recíproca. Os problemas começam a surgir, no entanto, quando lembramos que nessa aproximação, os representantes da sociedade civil são encarados muito mais como beneficiários dos serviços policiais, do que como atores politicamente relevantes para a definição do campo. Podem discutir, encaminhar demandas, informar, mas têm pouco espaço para interferir e supervisionar, o trabalho das polícias e demais instâncias do sistema. Esvazia-se, portanto, a dimensão realmente política que inspira a existência dos conselhos.

Como corolário do que foi posto anteriormente, os atores da sociedade civil compartilham os conselhos de segurança em condições assimétricas, com capacidade limitada, portanto, de atuação efetiva. Tal tendência é mais acentuada quanto mais circunscrita é a atuação dos conselhos. Isso porque a tendência é de que quanto mais radicado o conselho, mais individualizada é a participação nele e mais rarefeita a atuação de atores coletivos. Como síntese, temos um cenário de baixa institucionalidade, precárias condições estruturais, canais limitados de interlocução com uma variedade igualmente limitada de atores coletivos e governamentais. A proximidade e o espírito de cooperação polícia/sociedade, propugnados pelos principais instrumentos normativos forjados nos últimos anos têm predominado sobre o debate crítico, mas também eles são comprometidos pela assimetria entre os atores.

As dificuldades servem para problematizar o arranjo, não para descartá-lo. Se a radicalização da democracia participativa não foi lograda pelos conselhos das mais diversas áreas, ainda assim temos um campo ampliado de discussões e diálogos que apontam para redefinição de atores e ampliação da esfera pública. Na segurança, temos um cenário ainda incipiente de participação, mas possibilidades bem mais amplas de diálogos do que aquelas de que dispúnhamos pouco mais de dez anos atrás. Dentre as ações para o seu fortalecimento, cabe a realização de outros esforços que somem conhecimento do campo e massa crítica para encorpá-lo. Ainda que presentemente o trabalho de pesquisa assemelha-se ao do garimpeiro, que faz uso da paciência cotidiana o principal instrumento contra a escassez de dados e a precariedade de fontes.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Rosemary de Oliveira & BRASIL, Glaucíria Mota. Polícia e comunidade. In BARREIRA, Cesar (org.). *Questão de segurança. Políticas governamentais e práticas policiais*. Rio de Janeiro, Relume Dumará. 2004. p. 117/183.

ARATO, Andrew & COHEN, Jean L.. *Civil society and political theory*. Massachusetts. MIT, 1992.

ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo, FAPESP/Revam, 2000.

AVRITZER, Leonardo. *Sociedade Civil e Espaço Público no Brasil*. São Paulo, Ed. Perspectiva, 2006.

AVRITZER, Leonardo. Um desenho institucional para o novo associativismo In. Revista Lua Nova, n. 39. 1997. P.149/174.

AZEVEDO, Luiz Fernando Santos. *A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro na defesa social: uma visão sobre serviços prestados à comunidade segundo a percepção de seus componentes*. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro. 1998.

BALESTRERI, Ricardo. *Direitos Humanos: coisa de polícia*. Passo Fundo, RS: CAPEC, Pater Editora. Cerqueira CMN 1994.

BENEVIDES, Maria Victória et. *Alli. Violência, povo e polícia*. São Paulo, CEDEC/Brasiliense, 1985.

BRANDÃO, Berenice Cavalcante; MATTOS, I. R. & CARVALHO, Maria Alice Rezende de. *A polícia e a força policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, PUC, 1981.

BRETAS, Marcos Luiz. *Ordem na cidade: o cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro, 1907-1930*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

COELHO, Vera Schattan & NOBRE, Marcos (orgs.) *Participação e deliberação. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo, Ed. 34, 2004.

CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. In *Filosofia Política 2*. Porto



Alegre, LPM Ed./UNICAMP/UFRGS, [1985 (1819)]. P. 9/25.

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

EBERLY, Don. *The essential civil society reader*. Toronto, Rowman & Littlefield Publishers, 2000.

ELLIOT, Carolyn. *Civil society and democracy*. Oxford, Oxford University Press, 2003.

FERGUSON, Adam. *An essay on history of civil society*. Brunswick, Transaction Publishers, 1991.

FÓRUM METROPOLITANO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Primeiro relatório de atividades: resultados e propostas*. 2001.

FUCKS, Mario; PERISSINOTO, Renato (orgs.). *Democracia. Teoria e prática*. Rio de Janeiro, Ed. Relume Dumará, 2002.

GODINHO DE SOUZA, L. *Segurança Pública, participação social e 1ª Conseg*. Revista Brasileira de Segurança Pública, ano 4, ed. 7, ago./set, 2010.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sócio-política*. São Paulo, Ed. Cortez, 2003.

GOVERNO FEDERAL. *Plano nacional de segurança pública. Brasil diz não à violência*. 2000.

GUTMANN, Amy (Ed.). *Freedom of association*. Princeton, Princeton University Press, 1998.

HABERMAS, Jürgens. *Direito e democracia. Entre facticidade e validade (2 vol.)*. Rio de Janeiro, Ed. Tempo Brasileiro, 1997.

INESC. *Pronasci – Abandono sem revisão*. Brasília, Inesc/Cfemea, 2012.

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. *Democracia e governo local. Dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Revan, 2001.

KANT de LIMA, Roberto. *A Polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro, Forense, 2ª Ed., 1995.

LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denilson Bandeira; MELO, Marcus André (orgs.). *Desenho institucional e participação política. Experiências do Brasil contemporâneo*. Petrópolis, Ed. Vozes, 2005.

MACAULAY, Fiona. Parcerias entre Estado e sociedade civil para promover a segurança do cidadão no Brasil. Sur – Revista internacional de direitos humanos, Ano 2; Número 2, 2005. p. 146/173.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Edinilsa Ramos de. *Missão investigar: entre o ideal e a realidade de ser policial*. Rio de Janeiro, Garamond, 2003.

MINISTÉRIO DE JUSTIÇA. *Portaria Nº 2.482, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2008*. (Regimento Interno da I Conseg). 2008.

MINISTÉRIO DE JUSTIÇA. *Texto-Base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública*. Brasília, Senasp, 2009.

PAIXÃO, Antônio Luiz. “A organização policial numa área metropolitana”. In: *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro; Vol. 25; n. 1, 1982.

PALMIERI, Gustavo. *Segurança cidadã e polícia na democracia*. Konrad Adenauer, 2003.

PATEMAN, Carole *Participação e Teoria Democrática*. São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1992.

Projeto segurança pública para o Brasil. Instituto cidadania Fundação Djalma Guimarães. 2003.

PUTNAM, Robert. *Making democracy work*. Princeton, Princeton University Press, 1993.

RATTON, José Luiz e *Alli.. Polícia, democracia e sociedade*. São Paulo, Ed. Lumen Juris, 2007.

SALEM, Marcus David. *História da polícia no Rio de Janeiro*. São Paulo, Ed. Lumen Juris, 2007.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio. *Governança local democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro. FASE/Revan, 2004.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. *Conselhos municipais. A participação cívica na gestão das políticas*



públicas. Rio de Janeiro, FASE, 2002.

SAPORI, L. F. *Torre de Babel – Nota sobre a 1ª Conseg*. Revista Brasileira de Segurança Pública, ano 4, ed. 6, fev./mar. (2010)

SAPORI, Luís Flávio. *Segurança pública no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2007.

SENTO-SÉ, João Trajano (org.). *Prevenção da violência. O papel das cidades*. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 2005.

SILVA, Carla Eichler de Almeida. *Participação democrática em nível local: a experiência dos conselhos de segurança pública*. Dissertação de mestrado, UFF, fev. 2005.

SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general. 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo, Cia. das Letras, 2000.

TAYLOR, Charles. Invoking the civil society in *Philosophical Arguments*. Cambridge, Harvard University Press, 1995. p. 204/225.

WALZER, Michael. *Thick and thin. Moral argument at home and abroad*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1994.



NOTA TÉCNICA

CONSELHOS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

NOTAS PROVISÓRIAS DE UM CAMPO A SER EXPLORADO





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**

