

Cardoso, Gabriela Ribeiro

Working Paper

O legado da Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública e as concepções de representação política no CONASP

Texto para Discussão, No. 2057

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Cardoso, Gabriela Ribeiro (2015) : O legado da Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública e as concepções de representação política no CONASP, Texto para Discussão, No. 2057, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121589>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2057

TEXTO PARA DISCUSSÃO

O LEGADO DA PRIMEIRA CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E AS CONCEPÇÕES DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO CONASP

Gabriela Ribeiro Cardoso



O LEGADO DA PRIMEIRA CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E AS CONCEPÇÕES DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO CONASP¹

Gabriela Ribeiro Cardoso²

1. Este trabalho é uma síntese da Dissertação de Mestrado *O legado da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública e as concepções de representação política no Conasp*, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), e contou com a orientação do professor doutor Julian Borba. A autora agradece a parceria entre o Ipea e a UFSC, bem como a Fábio de Sá e Silva, Julian Borba, Lígia Luchmann e Adrian Gurza Lavalle pelas importantes contribuições com a pesquisa.

2. Pesquisadora do Núcleo Interdisciplinar de Políticas Públicas da UFSC e técnica em assuntos educacionais da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). *E-mail*: <gabriela.cardoso@uffs.edu.br>.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete

Ruy Silva Pessoa

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

| | |
|--|-----|
| 1 INTRODUÇÃO | 7 |
| 2 DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO | 10 |
| 3 O LEGADO DA PRIMEIRA CONSEG E O CONASP: HISTÓRICO E COMPOSIÇÃO..... | 31 |
| 4 PERFIL DOS(AS) CONSELHEIROS(AS), AVALIAÇÃO DA COMPOSIÇÃO E ESTRUTURA ADMINISTRATIVA | 46 |
| 5 O CONASP E AS CONCEPÇÕES DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA | 67 |
| 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 91 |
| REFERÊNCIAS | 94 |
| BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR..... | 99 |
| <i>SITES</i> CONSULTADOS | 101 |
| ANEXO | 102 |

SINOPSE

O campo da segurança pública possui uma inserção tardia e em construção nas institucionalidades participativas como conselhos e conferências nacionais, o que impõe muitos desafios. Este texto debate sobre o legado da Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (Primeira Conseg), considerando como *locus* de análise o Conselho Nacional de Segurança (Conasp). A relevância em tratar do Conasp decorre de sua reestruturação ter ocorrido após a realização da conferência. O trabalho objetiva analisar como as concepções de representação política são compreendidas e mobilizadas pelos(as) conselheiros(as) da sociedade civil, trabalhadores(as) e gestores(as) no Conasp. Para tanto, realizou-se a observação de reuniões do Conasp, entrevistas com conselheiros(as), análise de atas, bem como a aplicação de um questionário. A abordagem precursora de Hanna Pitkin sobre a representação política é retomada, especialmente sua dimensão formalística. O debate mais recente sobre representação também é incorporado, como a concepção de representação como *advocacy* e a ênfase na política de presença de Philips. Convém destacar que o legado da primeira Conseg está mais relacionado às redes de relações que foram estabelecidas e, em termos das próprias diretrizes, aprovadas. Ao tratar das concepções da representação política, é necessário caracterizar as especificidades da representação da sociedade civil, concebendo-a de modo plural, bem como a relevância da corporação para a representação dos trabalhadores.

Palavras-chave: representação; segurança pública; conselho nacional.

ABSTRACT

The public security field has a late insertion and is still under construction in the participatory institutionalities, such as councils and national conferences, presenting many challenges. This text discusses the legacy of the 1st National Conference on Public Security – Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg) considering the Public Security National Council – Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp) as the *locus* of the analysis. The relevance of the Conasp resides in the fact that its restructuration has taken place just after the Conseg. The objective of this research is to analyze how the concepts of political representation are understood and mobilized by civil society counselors, workers and managers. Achieving this goal, observations of Conasp meetings, interviews with counselors, analysis of minutes and

questionnaires were carried out. The precursor approach of Hanna Pitkin is reviewed, specially the formalistic dimension of representation. The most recent debate about representation is also incorporated, as well as the representation as *advocacy* and emphasis on the politics of presence, developed by Philips. It should be noted that the legacy of the Conference is more related to the existence of networks that were established, than in terms of approved guidelines. In order to deal with concepts of political representation, it is necessary to characterize the specificities of civil society's representation, conceiving it in a plural way and highlighting the relevance of the council for the worker's representation.

Keywords: representation; public security; national council.

1 INTRODUÇÃO

O campo da segurança pública possui uma inserção tardia e ainda em construção nas institucionalidades participativas, como conselhos e conferências nacionais, e impõe muitos desafios. No que se refere à relação entre segurança pública e democracia de um modo mais amplo, vários pesquisadores argumentam que ocorreu no Brasil um paradoxo, um descompasso entre o processo de democratização e os avanços no campo da segurança pública. Em linhas gerais, discute-se que a ampliação dos direitos político-sociais não foi capaz de romper com a herança autoritária ditatorial das instituições policiais, o que culminou também no *status* político recente das políticas públicas (Adorno, 2009; Soares 2007; Rolim, 2009). Aliás, outros pesquisadores destacam que, apesar das melhorias em alguns indicadores sociais, foi justamente nas duas décadas de democracia que os índices de criminalidade aumentaram (Sapori, 2010; Zaluar, 2007).

Um marco deste processo da inserção da segurança pública nas institucionalidades participativas ocorreu em agosto de 2009 com a realização da primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg). Vinculada à proposta iniciada em 2007 pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), durante o segundo mandato do governo Lula, a conferência visava articular as políticas de segurança com ações sociais, priorizando assim a prevenção.

A Conseg contabilizou mais de 500 mil participantes em diversas etapas municipais e estaduais. O propósito do evento foi discutir um novo modelo de gestão pública na área da segurança pautado na concepção de segurança cidadã, o qual remete à abordagem preventiva de segurança pública. A Conseg contou com a participação de trabalhadores(as), gestores(as) e sociedade civil e desenvolveu princípios e diretrizes para a formulação da política nacional de segurança pública.

Convém ressaltar que esta experiência inseria-se no projeto político participativo desenvolvido ao longo do governo Lula (Silva, 2009). Durante o período de 2003 a 2009 foram realizadas 67% das conferências da história brasileira, sendo incluídas áreas de políticas públicas que até então não haviam sido discutidas daquela maneira. Pogrebinski e Santos (2010) observam que, especialmente a partir de 2003, as conferências tornaram-se mais amplas, por contarem com um número maior de pessoas, e mais abrangentes, pela maior variedade de temas debatidos; mais inclusivas, integrando

um número cada vez mais amplo e diverso de grupos sociais, e mais frequentes, por terem reprodução periódica e sistemática.

De modo mais específico, sobre os significados da primeira Conseg, as análises produzidas destacam a importância da conferência no processo de formação do “domínio do campo da segurança pública”. A Conseg teria sido responsável por promover a concentração de um debate antes disperso em diferentes arenas políticas, dando visibilidade para atores com menor poder, assim como teria contribuído para o reconhecimento de atores e organizações e para a notoriedade da própria Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). Apesar disso, outros pesquisadores também alertam para o possível predomínio de interesses corporativos, especialmente das entidades trabalhistas na aprovação das diretrizes (Sapori, 2010; Sá e Silva e Deboni, 2012). De todo modo, é muito difícil pensar o campo da segurança pública sem considerar a realização da primeira Conseg e suas consequências.

Este texto discute sobre o legado da primeira Conseg, considerando como locus de análise o Conselho Nacional de Segurança (Conasp). A relevância de se tratar do Conasp decorre de sua reestruturação ter ocorrido após a realização da conferência, com os(as) integrantes da Comissão Organizadora Nacional (CON), que teve o papel fundamental de organizar a primeira Conseg. Assim, embora o início do Conasp tenha sido em 1990, foi apenas após a primeira Conseg que ocorreu a inserção da sociedade civil. O período de 2009 a 2010 marca a consolidação do Conasp, sobretudo porque em 2010 foi realizada a sua primeira eleição, da qual os(as) trabalhadores(as) e representantes da sociedade civil puderam participar. Esta reformulação foi interessante na medida em que novos atores entraram em cena, consolidando uma sociedade civil com perfis diversificados.

Uma dimensão analítica que se deve contemplar consiste em entender o Conasp não de modo insulado, mas tentando integrá-lo ao histórico dos outros conselhos e ao próprio contexto político mais amplo. Tais elementos são cruciais, pois permeiam os próprios debates que ocorrem nas reuniões do conselho. As mudanças de presidente, ministro e de governos geram reflexos que podem ser sentidos na dinâmica do conselho. Além disso, as experiências de outros conselhos são também trazidas pelos conselheiros(as) em seus posicionamentos e nas definições de suas estratégias.

No debate contemporâneo sobre participação, as conexões do tema com as discussões sobre representação política ganham destaque, sendo a relação entre participação e representação vista como um *continuum*. Neste sentido, tem-se como objetivo, no presente texto, analisar de que maneira, no Conasp, as concepções de representação política são compreendidas e mobilizadas pelos(as) conselheiros(as) da sociedade civil, trabalhadores(as) e gestores(as).

Para tanto, na segunda seção o debate sobre representação política é aprofundado, retomando as proposições clássicas de Hanna Pitkin, mas sem perder de vista as contribuições contemporâneas.

A terceira seção traça reflexões acerca do “legado da primeira Conseg”, problematizando-o principalmente a partir das entrevistas realizadas com os(as) conselheiros(as). Na sequência, é traçada uma breve retrospectiva histórica do Conasp, juntamente com a apresentação das entidades que integram o conselho. A representação da sociedade civil é abordada em maiores detalhes para melhor compreensão.

A quarta apresenta aspectos mais gerais sobre o Conasp durante os anos de 2010 e 2011 numa perspectiva comparada, bem como características relevantes sobre os(as) próprios(as) conselheiros(as). Assim sendo, destaca-se o perfil socioeconômico dos(as) conselheiros(as) (sexo, cor, renda, idade); a avaliação da composição (número de conselheiros(as) por setor, forma de escolha das entidades, divisão das cadeiras); a avaliação da estrutura do conselho (secretaria executiva, regimento interno, presidência, plenária, grupos de trabalho, câmaras técnicas); e as principais dificuldades relatadas pelos(as) conselheiros(as). O Índice de Avaliação da Estrutura Administrativa (IEA) foi elaborado com o intuito de viabilizar cruzamentos de acordo com os segmentos.

A quinta seção trata da representação política de modo mais específico, contemplando as suas diferentes concepções, tais como: relação dos conselheiros(as) com a base; o que ou quem representa prioritariamente (bem comum, uma causa ou tema específico, setor ou segmento, a própria organização); os mecanismos pelos quais os(as) conselheiros(as) sentem-se autorizados para representar a entidade (pertencimento e vivência em relação ao setor, eleições, capacidade de argumentação e de influenciar decisões, qualificação profissional, identificação com o tema). Para o aprofundamento das reflexões sobre representação, dois outros índices foram construídos: o Índice de Vínculo com a Base

(IVB) e o Índice de Influência da Atuação do Conselho (IAC). Assim, as reflexões sobre as concepções de representação política estão aliadas com uma visão mais ampla acerca do próprio conselho.

2 DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

O início da história do Conasp remete às diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que determinou a institucionalização de espaços participativos como conselhos gestores de políticas públicas. Devido ao grau de desenvolvimento dos processos participativos, é possível falar que emergiu, nas duas últimas décadas, um sistema de atuação desenhado para promover o exercício dos cidadãos nas decisões no que se refere à política (Sá e Silva, Lopez e Pires, 2010).

Avritzer (2010) ressalta que o grau de sofisticação dos estudos sobre participação cresceu nos últimos dez anos em decorrência de um conjunto de mudanças, entre as quais se destacaram: a pluralização da participação local pelo surgimento de legislações específicas e a expansão do Partido dos Trabalhadores (PT) após 1988, que também passou a implementar formas de participação local. Nas preocupações analíticas dos trabalhos sobre participação, Avritzer identifica três grandes eixos: os efeitos democráticos da atuação dos atores da sociedade civil (a presença de associações no interior dos conselhos), os efeitos distributivos da participação social e, mais recentemente, a efetividade deliberativa (a capacidade de expressão dos atores no interior dos espaços participativos).

De modo distinto, Gurza Lavalle (2011) argumenta que as pesquisas sobre participação no Brasil vivenciaram um momento de inflexão na última década, de tal modo que hoje se configura um cenário “pós-participativo” vinculado à institucionalização da participação. De acordo com o mapeamento de Gurza Lavalle, a agenda de pesquisas neste cenário organizou-se em quatro grandes frentes de trabalho: novos arranjos institucionais como lócus de representação extraparlamentar e o questionamento sobre a representação dos atores da sociedade civil e sua legitimidade; natureza dinâmica e adaptativa das regras dos arranjos participativos (sua institucionalização); papel dos governos e partidos no contexto participativo; e efeitos dos arranjos participativos sobre as políticas públicas, ou seja, a *efetividade* destes espaços. Este texto vincula-se à primeira

frente de pesquisas, pois abarca as indagações sobre os tipos de representação exercidos pela sociedade, mas contempla também a perspectiva dos(as) trabalhadores(as) e gestores(as).

Em linhas gerais, a relação entre a participação e os mecanismos de representação política existentes nessas instituições é tema recente na literatura que trata das experiências participativas brasileiras. A ênfase da representação política nas experiências participativas acompanha o movimento teórico que busca identificar transformações no próprio papel atribuído aos atores da sociedade civil, especialmente pela interface que possuem com as instituições políticas. São interpretações que visam se afastar de uma compreensão maniqueísta, essencialista da sociedade civil, muito em voga até a década de 1990, que naturalizava as virtudes democráticas da sociedade civil (Gurza Lavalle, 2003). As análises recentes sobre a sociedade civil destacam a relevância de uma abordagem relacional, capaz de focar as sinergias entre Estado e sociedade civil (Silva, 2006).

Antes de se aprofundar no debate sobre democracia e representação, é necessário compreender de que forma o conceito de representação funde-se ao de democracia. Para desenvolver este percurso são utilizadas as argumentações de Pitkin (1967), Dahl (1989), Urbinati (2006) e Przeworski (2010). Pitkin analisa a representação como um conceito amplamente utilizado, embora passível de questionamentos, já que, no contexto moderno, quase todos desejam ser governados por representantes, e todos os grupos políticos almejam ser representados. A popularidade da representação está relacionada à ideia de democracia, liberdade e justiça.

No entanto, Pitkin alerta que pouco da história do conceito está relacionado à democracia ou à liberdade, ou seja, a representação não é sinônimo de governo representativo, uma vez que este envolve eleições e suas instituições. O conceito de representação – isto é, quando um indivíduo personifica e intermedeia os interesses dos outros – é uma criação moderna, visto que os gregos não tinham uma palavra correspondente.

Dahl, em *Democracia y sus Críticos*, destaca que esta relação está presente nas três transformações democráticas que identifica – são estas três experiências históricas que irão orientá-lo no seu estudo sobre os críticos da democracia. A primeira transformação democrática foi desenvolvida pelos atenienses e se constituiu na mudança da prática de governo de poucos para a prática de governo de muitos. Esta concepção de governo de muitos desvaneceu por muito tempo, ainda que a visão originária do sistema político

ideal “(...) *nunca perdió del todo su poder de atracción sobre la imaginación política ni dejó de alentar la esperanza de concretarlo más cabalmente como una experiencia humana efectiva*” (Dahl, 1989, p. 9).¹

Seguindo no argumento de Dahl, o desenvolvimento do Estado nacional moderno tornou obsoleta a cidade-Estado, consubstanciando aquela que foi, para o autor, a segunda transformação democrática. Este processo implicou uma mudança em termos de escala que deu origem a um conjunto de instituições políticas inovadoras. Da Grécia até o século XVIII, a premissa dominante era de que os Estados deveriam ser pequenos, pois se supunha que o governo democrático só se adequava aos estados de pequena extensão. Oito fatores² foram essenciais para o aumento na escala da democracia, entre eles, a representação. Assim sendo, é possível concluir que a representação não fez parte das origens da democracia, mas passou a ser seu elemento essencial na democracia moderna. Neste sentido, “(...) *la representación puede entenderse como un fenómeno histórico y a la vez como un aplicación de la lógica de la igualdad a un sistema político de gran tamaño*” (Dahl, 1989, p. 259).³

Para tentar contemplar as diferentes perspectivas do debate sobre representação e participação, o referencial teórico está articulado em cinco eixos principais: *i*) a abordagem precursora de Hanna Pitkin, que marca o debate sobre o conceito de representação; *ii*) o revigoramento do debate por Nádia Urbinati, que investe esforços na teoria da representação; *iii*) a representação desenvolvida por organizações da sociedade civil, com enfoque na literatura brasileira; *iv*) a necessidade de problematização da representação exercida pelos(as) trabalhadores(as) por meio do conceito de representação corporativa desenvolvido por Paul Hirst; e, por fim, *v*) a representação, os recursos e interesses.

1. “(...) nunca perdeu completamente seu poder de atração sobre a imaginação política, nem deixou de encorajar a esperança de concretizá-lo mais cabalmente como uma experiência humana efetiva” (Dahl, 1989, p. 9, tradução nossa).

2. As demais consequências elencadas por Dahl são importantes para a compreensão do argumento pluralista e referem-se a: extensão ilimitada, limites à democracia participativa, diversidade, conflito, poliarquia, pluralismo societal e organizativo.

3. “(...) a representação pode ser entendida como um fenômeno histórico e também como uma aplicação da lógica da igualdade em um sistema político de grande tamanho” (Dahl, 1989, p. 259, tradução nossa).

2.1 A abordagem precursora de Pitkin

É muito difícil tratar do conceito moderno de representação sem considerar, ainda que brevemente, as contribuições de Hanna Pitkin na obra *The concept of representation*, de 1967. Esse livro aborda uma ideia, um conceito, uma palavra e Pitkin deixa claro que não se trata de uma investigação empírica do comportamento dos representantes contemporâneos. Por isso, analisa que as questões referentes ao que a representação é não estão totalmente separadas do que a representação denota.

A etimologia do conceito de representação significa, em sua origem, tornar presente novamente, “re-presentar”. Em algum grau, “(...) *representation, taken generally, means the making present in some sense of something which is nevertheless not present literally or in fact*”.⁴ Ou seja, consiste em tornar presente algo que não está presente de fato. É justamente esta dimensão que expressa o paradoxo fundamental da representação: dizer que algo está, simultaneamente, presente e ausente.

Ao questionar essa definição,⁵ Pitkin se dedica às seguintes questões: analisar o que torna um homem representado, entender quando ele assim se sente, e de que forma isto se evidencia. As pessoas podem se sentir representadas, mas não serem de fato. Por esta razão, o autor se detém não às causas psicológicas do sentir-se representado, mas sim às razões de algo ou alguém representado. Além disso, o significado básico de representação tem aplicações distintas dependendo do que se torna presente e das circunstâncias. Mais que uma definição sofisticada de representação, Pitkin aposta no detalhamento das aplicações do conceito em diferentes contextos. O quadro 1 sintetiza as concepções de representação política analisadas por Pitkin no decorrer de sua obra.

4. “(...) representação, tomada genericamente, significa tornar presente em algum sentido algo que, todavia, não está presente literalmente ou de fato” (Pitkin, 1967, p. 8, tradução nossa).

5. Como aborda Loureiro (2009, p. 66), Pitkin “rejeita as concepções ortodoxas e propõe uma mudança radical na concepção de representação centrada nas intenções e atos dos indivíduos. Assim, opera um deslocamento de seu foco, de uma relação entre duas pessoas e da visão do representante como um advogado ou delegado (calcada na analogia com a representação privada) para uma abordagem da representação como um arranjo institucional público. Ou seja, a representação política passa a ser vista não como um atributo pessoal, mas uma atividade social”.

QUADRO 1

Síntese das concepções de representação política tratadas por Pitkin

| Concepção de representação | Expressões | Teóricos |
|---|--|--|
| Formalística | Autorização <i>Accountability</i> | Hobbes Os teóricos alemães centrados no conceito de <i>organschaft</i> (organismo) – Weber, Wolff, Eric Voegelin, Terry Hoy, F. H. Knight |
| <i>Standing for</i> (ser responsável por) | Descritiva Simbólica | John Stuart Mill |
| <i>Acting por</i> (agir por) | Controvérsia do mandato independência Representação virtual Interesses | Burke Os federalistas (Madison, Jay, Hamilton) |

Fonte: Pitkin (1967).
Elaboração da autora.

Pitkin apresenta duas visões formalísticas da representação: a visão da *autorização* e a visão da *accountability*. A visão da autorização é formalística por defini-la “(...) *in terms of a transaction that takes place at the outset, before the actual representing begins*”,⁶ ou seja, foca-se mais no que antecede a representação que no seu conteúdo propriamente dito (Pitkin, 1967, p. 39). Para os teóricos da autorização, ela é tida como uma “caixa preta” formatada pela autoridade dada, mas condicionada a determinados limites, sem os quais ela não representa mais. Não há como representar “bem” ou “mal”, não há os deveres da representação. A visão oposta à autorização é a *accountability*, para cujos teóricos o representante deve ser alguém que presta conta, ou seja, que responde aos outros pelo que faz (Pitkin, 1967, p. 55).

Assim, enquanto para os teóricos da autorização o representante é livre, para os teóricos do *accountability*, ele é representativo porque está sujeito à reeleição ou ao fim de seu mandato. A *accountability* é considerada um corretivo da perspectiva da autorização, visto que atribui novos direitos, mas não destina lugar para as obrigações e os mecanismos de controle. No entanto, as duas visões são formalísticas justamente por manter o critério da representação fora da atividade de representação em si. Deste modo, uma enfoca no momento que antecede o fenômeno, a outra, no depois, em como termina. Ou seja, nenhuma das duas trata de como será desempenhada a representação, de como é esperada a ação de um representante – se ele representa bem ou mal.

Em contrapartida, a representação *descritiva* expressa uma visão completamente diferente da formalística. Segundo esta perspectiva, o Legislativo deve ser selecionado

6. “(...) em termos de uma transação que ocorre no início, antes que a representação vigente comece” (Pitkin, 1967, p. 39), tradução nossa.

como uma composição capaz de corresponder a toda a nação, um retrato exato da população. Trata-se mais de ser alguém do que fazer algo. Em síntese:

*"For these writers, representing is not acting with authority, or acting before being held to account, or any kind of acting at all. Rather, it depends on the representative's characteristics, on what he is or is like, on being something rather than doing something. The representative does not act for others; he 'stands for' them, by a virtue of a correspondence or connection between them, a resemblance or reflection"*⁷ (Pitkin, 1967, p. 61).

A representação descritiva proporcionalista considera um modo de representar muito diferente dos teóricos formalistas, ou seja, envolve representar por *standing for* (representando para) alguém ou algo que está ausente, por correspondência de características. É um modo de representar que pode ser chamado de descritivo, no qual uma pessoa torna-se responsável pela semelhança.

Entretanto, Pitkin ressalta que até mesmo o melhor representante descritivo não é necessariamente o melhor para o governo. Se a preocupação decorre da ação política, a representação descritiva pode ser enganosa, já que esta não envolve ação, mas características. Nesta perspectiva, representar não pode ser bem ou mal feito, mas deve refletir os eleitores mais verdadeira e precisamente. Pitkin critica a visão da representação descritiva por não deixar espaço para a *accountability* ou para liderança e criatividade, na medida em que deve refletir opiniões que os seus eleitores já possuem.

O segundo tipo de representação, *standing for*, tratado por Pitkin, é a representação simbólica. Entretanto, não é o mesmo que a representação descritiva, pois os símbolos têm a capacidade de evocar sentimentos ou atitudes. Os símbolos não são utilizados como fonte de informação, haja vista que, além de fonte de informação, são objetos de sentimentos, expressões, ações planejadas por aqueles que representa. A conexão com o representante não se dá por semelhança, mas pelas crenças e atitudes das pessoas. Mais que um critério irracional, a representação simbólica é afetiva e emocional.

7. "Para estes autores, representação não é agir com autoridade, ou agir antes de ser responsabilizado, ou qualquer outro tipo de agir em absoluto. Pelo contrário, ela depende das características dos representantes, sobre o que ele é ou como é, trata-se mais de ser algo do que fazer algo. O representante não age pelos outros, ele está pelos outros, pela virtude da correspondência ou conexão entre eles, a semelhança ou o reflexo" (Pitkin, 1967, p. 61, tradução nossa).

Contudo, apesar de a representação descritiva e a simbólica alargarem a visão sobre a representação, estas não a completam, pois em nenhum dos casos a atividade de agir pelo representado é uma questão de agência. A representação de “agir por” expressa uma concepção centrada na atividade do representante, no seu papel. Para os teóricos da autorização, que dizem que o representante não possui obrigações especiais, ou mesmo para os teóricos da *accountability* – que definem o representante como alguém que precisa prestar contas –, a conduta do representante é irrelevante.

A representação como “agir por”⁸ preocupa-se com a natureza do fenômeno, com o que acontece durante a representação, sua substância e conteúdo. Esta visão possibilita discutir as obrigações do representante como um agente, e a representação como princípio de ação. Entre as características de agir pelos outros, está o fato de não agir por impulso, mas sim pela ação deliberada, ou seja, pelo que já foi decidido. A representação significa agir de um modo responsivo em relação ao interesse do representado de modo que não haja conflito. Por sua vez, o dever do representante consiste na tarefa dual de perseguir tanto o interesse local quanto o nacional. A representação substantiva existe apenas onde os interesses e as decisões não são escolhas arbitrárias.

Na conclusão de sua obra, Pitkin pondera que uma visão correta e completa da representação depende do entendimento adequado do seu significado, pois cada visão sobre o assunto possui hipóteses e implicações. A representação política é, em algum sentido, “agir por” e o sistema representativo deve cuidar do interesse público e ser responsivo à opinião pública. Por isto, a autora considera que a forma e a substância são os dois grandes âmbitos para a vida social e política, sendo necessária a articulação de ambas. Isso porque para assegurar a substância da representação é necessária a institucionalização, já que sem ela a representação torna-se vazia. O conceito de representação é, então, uma contínua tensão entre o ideal e o conquistado. No entanto, esta tensão não deve conduzir a abandonar o ideal ou a institucionalização para a vida política.

No debate mais recente sobre o tema, Philips (2001) ressalta que, na dinâmica corrente da representação, se valorizam mais as preferências e crenças dos eleitores que as características dos representantes. Neste sentido, dialoga diretamente com Pitkin,

8. Dando continuidade à representação como “agir por”, Pitkin apresenta os argumentos de duas correntes teóricas: *i)* os teóricos do mandato – que fazem o que os seus eleitores desejam; e *ii)* os teóricos da independência – que ressaltam a importância de se ter liberdade para decidir de acordo com o seu próprio julgamento.

que critica a representação descritiva ao apontar a sua dimensão formal (a autorização e *accountability*). A qualidade da representação normalmente é vista como dependente de mecanismos mais firmes de responsabilização e prestação de contas, mas tais argumentos não se comprometem com a questão da exclusão política.

A preocupação central de Philips é com os mecanismos que associam a representação justa à presença política e que reivindicam mudanças no nível político. Assim, Philips destaca as demandas por presença política de grupos que se reconhecem como marginalizados, excluídos, grupos étnicos que almejam maior inclusão política. Trata-se de colocar em discussão “(...) *a separação entre quem e o que é para ser representado*” (Philips, 2001, p. 272, grifo nosso). Esta concepção de presença política é retomada nas seções posteriores de modo mais detalhado, pois os(as) conselheiros(as) a ressaltaram.

Outro questionamento à abordagem de Pitkin, realizado por Saward (2006), destaca que o foco da abordagem de Pitkin está no representante, e não no representado, o que teria encorajado outros teóricos a menosprezarem o processo de construção do representado. Ao traçar as diferentes visões do conceito de representação, Pitkin oblitera a relevância da representação simbólica ou estética. Para Saward, o representado desempenha um papel ao escolher representantes, e os representantes escolhem seus eleitores retratando-os de algum modo. As figuras políticas são, neste sentido, atores criativos. A representação é *performance*, é ação dos atores, gerada pelo fazer, pela reivindicação de ser representativo.

2.2 O revigoramento do debate sobre a representação por Nádía Urbinati

Entre os autores internacionais que se destacaram no revigoramento do debate recente sobre representação, está a cientista política italiana Nádía Urbinati. A autora compreende que a democracia representativa não é um substituto imperfeito para a democracia direta, mas consiste em um primado para a expansão do regime. Após tratar das contribuições da Urbinati para o debate, são tecidas algumas críticas a partir do conceito de recursos e interesses.

Urbinati (2006) propõe-se a realizar uma redescoberta do termo representação, sem perder de vista uma perspectiva genealógica que trate dos diferentes sentidos atribuídos ao conceito. Além disso, afirma a representação como sustentáculo da democracia participativa, negando, assim, que seja um paradoxo ou uma alternativa para algo

impossível contemporaneamente. A autora considera a representação um processo político que articula a sociedade e o Estado, sendo um componente essencial da democracia.

É importante ressaltar que Urbinati considera que as eleições por elas mesmas não determinam o governo representativo. No mínimo definem os responsáveis, mas não o governo representativo como um todo. Os votos espelhariam, na verdade, uma quantidade de opiniões e de influência política. A autora tece importante distinção ao conceber a democracia representativa como uma forma original de governo não idêntica à democracia eleitoral, e esquivava-se, com isso, da ideia consagrada de ser a democracia direta uma forma política mais democrática que a representação.

Em *Representative democracy: principles and genealogy*, publicado em 2006, Urbinati trata da “redescoberta da representação” por meio de três operações analíticas importantes. A primeira consiste na distinção entre a ideia de representação e o processo eleitoral; ao passo que a segunda refere-se à própria complexificação do conceito, ao tomar a representação e a participação como um *continuum* mais que como antítese; já a terceira operação visa relacionar a democracia aos conceitos de soberania e representação. Logo, a representação não é aristocrática ou um substituto defeituoso da democracia direta, mas é compreendida como forma de aperfeiçoamento da democracia, que constantemente recria a si mesma.

Entre as inspirações de Urbinati, estão principalmente os teóricos Condorcet⁹ e Stuart Mill. Condorcet considera a representação como um processo político multidimensional que conecta a sociedade e as instituições, o que inspira Urbinati a tomar a influência dos cidadãos nas suas diferentes dimensões (mídia, movimentos sociais, partidos políticos) como componentes constitutivos da própria representação.

A partir das contribuições de Stuart Mill, que ligou governo representativo, representação proporcional e o caráter agonístico da assembleia, Urbinati desenvolve o conceito de representação como *advocacy*. Stuart Mill, por sua vez, defendeu o debate

9. Urbinati destaca que somente a ideia de governo representativo produziu duas escolas de pensamento: Sièyes e Condorcet expressam bem estes dois paradigmas, pois enquanto o primeiro é dualista, o segundo é circular. Para Sièyes a nação soberana não tinha meios para se expressar além das eleições. Os cidadãos soberanos de Condorcet tinham o direito e a oportunidade de serem ativos quando achassem ser “útil ou necessário”, não apenas pela eleição de representantes. Assim sendo, a democracia para Condorcet é um movimento de circularidade entre o interior e o exterior das instituições e do Estado.

público e o processo deliberativo, enquanto para Rousseau, o cidadão deveria formar a sua opinião sem a influência extrema de paixões. Mill supõe a representação como uma instituição complexa, com diversas camadas de ação política. Assim, a representação é compreendida como uma “(...) linha de ação mais do que um ‘simples ato’ – uma prática de interação política entre cidadãos que vai muito além do ato de votar” (Urbinati, 2010, p. 66).

A representação como *advocacy* apresenta dois componentes: “(...) a ligação ‘apaixonada’ do representante com a causa dos eleitores e a relativa autonomia de juízo do representante” (Urbinati, 2010, p. 77). Os representantes como *advocates* não são apenas partidários, mas também deliberadores. Além disso, a *advocacy* não é um partidarismo cego, no qual um *advocate* precisa ser imparcial como um juiz, pois possui vínculos com os seus “clientes”. O *advocate*¹⁰ deve aderir à causa que defende, é a ideia de um defensor apaixonado, uma identificação pela identidade dos ideais e dos projetos. Convém ressaltar que a representação como *advocacy* faz parte do modelo agonístico da política, que valoriza a importância do conflito.

De modo semelhante a Urbinati, Young (2006) aproxima-se da vertente que toma a participação e a representação como um *continuum*, argumentando que nas sociedades de massa uma necessita da outra. Por isso, é um erro contrapor representação à participação, como fazem alguns democratas radicais. Young afasta-se da imagem da representação como substituição ou identificação e a define “(...) como um relacionamento diferenciado entre atores políticos engajados num processo que se estende no espaço e no tempo” (Young, 2006, p. 142). Trata-se da “(...) representação especial de perspectivas sociais”, ou seja, a similaridade de posição no campo social gera uma perspectiva social¹¹ que visa favorecer a inclusão.¹²

10. Entretanto, Urbinati considera a figura do *representante-advocate* como “(...) peculiar a uma democracia cuja sociedade civil não encarna plenamente os princípios democráticos” (Urbinati, 2010, p. 87), argumento que necessita ser mais bem explorado.

11. Young diferencia a representação por interesses e opiniões da representação por perspectivas sociais: “(...) representar um interesse ou uma opinião geralmente envolve promover certos desdobramentos específicos no processo de tomar decisões, ao passo que representar uma perspectiva geralmente significa promover certos pontos de partida para a discussão” (Young, 2006, p. 167).

12. Urbinati classifica a análise de Young sobre a representação como uma ramificação das teorias da justiça.

No entanto, Urbinati também tem recebido algumas críticas importantes. Avritzer (2007) e Miguel (2010; 2011) concordam em um aspecto importante: ambos assinalam a ausência, em sua obra, tanto de uma reflexão sobre a institucionalidade¹³ do *continuum* representação e participação, quanto do “mundo real”, pois Urbinati, para os dois, desconsideraria o caráter constitutivo da representação política.

A crítica mais contundente, no entanto, é elaborada por Miguel, que ressalta o fato de o representante ocupar uma posição de poder, graças à qual disporia de acesso a recursos políticos. Além disto, teria superioridade de conhecimento, o que consolidaria uma relação assimétrica entre os dois atores, sendo este o maior problema do conceito de representação como *advocacy*. Na sua concepção de representação como processo político, Urbinati não contemplaria mecanismos de autorização e prestação de contas que permitissem o controle dos representantes pelos representados. Por isto, Miguel destaca a necessidade de mecanismos institucionais que impeçam a usurpação do poder. Para ele, tratar da representação sem considerar os recursos e interesses que permeiam o acesso à política é obscurecer uma parte importante do debate.

2.3 A representação por organizações da sociedade civil

Urbinati e Warren (2008) reconhecem a relevância do tema na teoria democrática contemporânea pela mudança no conceito-padrão¹⁴ de representação democrática. Tal conceito se concentra na representação eleitoral territorial (mais vinculado à vertente elitista), e na tríade representação, participação e deliberação – noções que, de opostas, passaram a ser vistas de modo complementar.

Esse conceito-padrão de representação democrática possui as seguintes características: nele, a representação é o relacionamento no qual o eleitorado elege seus representantes para agir em seus interesses e opiniões, ou seja, é a relação em que o agente atua em favor dos interesses do principal/contratante; a concepção de soberania está estreitamente ligada aos limites territoriais e ao poder estatal; os mecanismos eleitorais asseguram uma

13. Considero relevante porque é um dos questionamentos que emerge na leitura do seu livro sobre a democracia representativa, especialmente pelo fato de a autora dedicar-se a uma profunda análise teórica, embora não consiga alcançar a sua plenitude em propostas mais concretas.

14. Convém destacar que, para Urbinati e Warren, o conceito-padrão de representação está vinculado à vertente elitista da teoria democrática, principalmente a de Schumpeter. Para os elitistas, os cidadãos são passivos e mobilizados apenas periodicamente pelas eleições. Já Avritzer não relaciona explicitamente o conceito moderno de representação com a concepção elitista.

forma de responsabilidade dos representantes e partidos políticos, que falam e agem em nome dos representados; o sufrágio universal consolida a representação eleitoral como um elemento central de igualdade política.

Entre as críticas elencadas por Urbinati e Warren (2008) a esta concepção-padrão de representação, está o fato de a dimensão territorial não contemplar uma ampla gama de elementos extraterritoriais, tais como: migração, comércio global, meio ambiente, religião, etnia, identidade profissional, nacionalismo, entre outros. Existe assim uma diversidade de espaços de tomadas de decisões coletivas além do modelo centrado no Estado, abordagem que se aproximaria da concepção dualista de representação.¹⁵

Em questionamento ao conceito moderno ou padrão de representação, alguns pesquisadores têm se dedicado a tratar da representação desempenhada pelas organizações da sociedade civil e, de modo mais específico, os pesquisadores brasileiros tratam da representação no interior das experiências participativas. A relevância de tratar o tema na esfera das experiências participativas é abordada nos trabalhos de Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006a) e de Gurza Lavalle e Vera (2011). Essas pesquisas destacam o fenômeno da pluralização da representação, que abrange modificações no *locus*, nas funções e nos atores envolvidos. Tal pluralização abrange ainda um movimento teórico de perda da polaridade entre participação e representação, que passaram por um processo de ressignificação recíproca. Assim, a representação passou a se dissociar do governo representativo (Gurza Lavalle, 2011).

Em seguida, outros pesquisadores dedicaram-se a tratar da representação no interior das experiências participativas, como Luchmann (2007), Borba e Luchmann (2010), Avritzer (2007) e Almeida (2010). Eles desenvolveram os conceitos de representação por entidades ou organizações sociais, representação por afinidade¹⁶ e autorização contingente.

15. Na concepção dualista, a representação esgota-se no contrato e a representatividade não assegura a correspondência com a vontade ou interesse dos representados. "A representação política supõe uma dualidade constitutiva entre representação e representatividade, entre representante e representado". Esta dualidade desdobra-se em diversas formas: "(...) tanto na autonomia do representante versus o mandato dos representados; componente institucional legal ou formal da representação versus o componente substantivo da formação de vontade" (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006a, p. 56).

16. Não desenvolverei a abordagem de Avritzer sobre representação por afinidade, pois o próprio autor elabora pouco o argumento. De modo geral, ele trata este tipo de representação como fruto de uma "(...) relação variável no seu conteúdo entre os atores e os seus representantes", ou seja, uma legitimidade que se dá pelo tema (Avritzer, 2007, p. 457). Entretanto, Avritzer não diferencia muito bem a proposta de representação como *advocacy* (discursos e ideias) e a representação da sociedade civil (temas e expectativas). Ao mesmo tempo, destaca a necessidade de pensar em um contexto que articule a representação eleitoral e a representação da sociedade civil, mas não deixa claro de que forma.

Tais trabalhos têm em comum o fato de problematizarem as características da representação da sociedade civil no interior das experiências participativas e enfatizarem a questão da legitimidade. No entanto, nestas abordagens, a preocupação central está na diferenciação entre a *representação da sociedade civil* nestes espaços e a *representação eleitoral*, não se dedicando a tratar do “produto” das experiências participativas e os seus desdobramentos nas instâncias representativas (Legislativo e Executivo).

Nesse debate acerca do alargamento da definição de representação, Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006a) desenvolvem contribuições interessantes em consonância com o conceito de representação como *advocacy*¹⁷ e destacam o fenômeno da pluralização dos atores e da diversificação da representação. A tese defendida por eles, em linhas gerais, é a de que o fenômeno do alargamento da representação assemelha-se à ideia de representação virtual defendida por Burke. As contribuições de Edmund Burke orientam-se no sentido de ressaltar o comprometimento do representante com os interesses representados como parte vital do fenômeno. Ou seja, “(...) a presunção de representar alguém, é claro, não equivale à sua efetiva representação; no entanto, o comprometimento com os interesses representados é um componente vital da representação, irreduzível a dispositivos institucionais” (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006a, p. 89).

O “sentimento” e o “compromisso” de representar alguém estão presentes na concepção de Burke de *representação virtual*. O virtual refere-se mais a efeitos potenciais, não reais. Além disto, este tipo de representação está orientado pela inclusão política e não pela exclusão, e assemelha-se à ideia de *advocacy* no sentido de ser uma representação que visa “arguir em favor de algo ou alguém”, de modo a dar voz a interesses e temas sub-representados nos circuitos tradicionais da representação política (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006a, p. 89). Mais recentemente, Gurza Lavalle e Vera (2011) destacaram que a pluralização da representação é desafiada por dois motivos principais: a ausência da autorização e a ambiguidade de grupos sociais representados, pois nem sempre estão claros quais grupos devem ser representados.

A abordagem desenvolvida por Luchmann (2007) visa combinar as relações de participação e representação que ocorrem no interior das experiências participativas, fenômeno denominado *representação no interior da participação*, pois tais experiências

17. Conceito cunhado por Nádía Urbinati e que será apresentado na sequência.

seriam responsáveis por inaugurarem novos mecanismos de representação política. Borba e Luchmann (2010) analisam como se materializa o exercício da representação no interior das novas institucionalidades participativas e consideram central no estudo do tema olhar para estes espaços com lentes diferentes da utilizada para a compreensão da representação eleitoral. Ou seja, é importante não cair na armadilha de julgar uma construção institucional por aquilo que ela não é. Entretanto, isto não exige os conselhos de agirem “em nome de” outros e tomarem decisões, o que explicita a influência de Pitkin na análise de ambos.

O tipo de representação social consolidada nos conselhos gestores refere-se à *representação por entidades* ou *organizações sociais*, não estando vinculada a critérios de universalidade no momento da escolha dos representantes, como o voto universal. Esta representação ancora-se em critérios de vinculação e envolvimento, uma vez que a legitimidade nestes espaços ocorre pelo fato de promoverem “(...) a defesa das variadas ‘causas’ sociais e de demandas e interesses de grupos e setores sociais historicamente excluídos dos processos de decisão política” (Borba e Luchmann, 2010, p. 233). Para os autores, este novo tipo de representação política requer uma melhor compreensão e problematização e suscita novas questões no que se refere ao caráter da legitimidade da representação política.

A representação desempenhada por organizações da sociedade civil também é objeto das análises de Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006b), especialmente nos trabalhos que abordam a representação e a participação como um *continuum*. Assim, os pesquisadores partem da premissa que a representação desempenhada pelas organizações civis é pouco valorizada. Um aspecto relevante dos trabalhos está no fato de não assumirem antecipadamente um modelo normativo de representação – o que os levaria a julgar a legitimidade destas organizações. Por isso, optam por uma estratégia indutiva e pela abordagem da representação presuntiva, que enfoca o discurso dos atores sobre a aceitação ou recusa do seu caráter de representantes, ou seja, “(...) a representação presuntivamente assumida pelas organizações civis” e as diferentes noções que estes atores têm da sua representatividade (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006b, p. 47).

A partir das razões apresentadas pelas organizações da sociedade civil, Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006b) definem seis argumentos de congruência: *eleitoral* (que evoca uma sinonímia entre democracia e governo representativo); *filiação* (representa interesses

instituídos mediante o ato de fundação da organização); *identidade* (plena coincidência entre representante e representado); *serviços* (benefícios outorgados); *proximidade* (vínculos marcados pela proximidade, empatia, compromisso); e *intermediação* (a importância de intermediar interesses perante o Estado). A justificativa de representação presuntiva mais destacada é a capacidade de intermediação junto ao Estado.

Ao tratar da representação nas institucionalidades participativas brasileiras, Avritzer (2007) argumenta que, diferentemente da atividade parlamentar, nestas não haveria o requisito explícito da autorização, havendo tampouco uma estrutura de monopólio territorial da representação.¹⁸ Logo, o “agir em nome de” é relevante, mas varia e pode ser justificado de diferentes maneiras. Entre as formas emergentes de representação, destaca-se a da sociedade civil, baseada na afinidade e experiência no tema. No entanto, Avritzer alerta que as novas formas de representação não aparecem como puras, daí as eleições ainda permanecerem como a maneira mais democrática de escolha. No caso do Conasp, o argumento eleitoral da representação apresenta um peso de destaque, como será demonstrado nas próximas seções.

Dando sequência às análises brasileiras, Almeida (2010) trata das mudanças conceituais e práticas da representação política, com enfoque nos conselhos municipais de saúde. A análise é interessante, na medida em que a autora problematiza melhor a questão da autorização do que Avritzer. Para tanto, vale-se das contribuições de Pitkin para cunhar o conceito de *autorização contingente*, pois se trata de um poder derivado, na medida em que é transmitido por outros poderes constituídos. Em síntese, o exercício da representação aparece relacionado com outros poderes:

Ademais, nos conselhos, o mandato e a capacidade de “agir em nome” de públicos, temas e/ou perspectivas é sempre dependente do poder político, em termos de disposição de partilha do poder decisório e capacidade de implementação das políticas deliberadas, o que reforça a incerteza do componente da autorização (Almeida, 2010, p. 136).

Almeida (2010) acrescenta que a representação nos conselhos de políticas públicas depende de um tipo de autorização que pode contribuir para a legitimação daqueles que

18. De fato, nas novas modalidades do fenômeno não há uma estrutura territorial da representação tal qual existe no modo-padrão. No entanto, existem exigências nos regulamentos de muitos conselhos nacionais de que as entidades possuam abrangência nacional. De qualquer modo, é um aspecto a ser debatido.

possuem afinidade com o tema. Esta, por sua vez, recebe influência da própria definição dos métodos de escolha para os representantes, os quais podem ou não “(...) autorizar pessoas que tenham afinidade e relação com o tema” (Almeida, 2010, p. 136).

2.4 O conceito de representação corporativa

Uma lacuna encontrada no debate sobre a representação nas experiências participativas é justamente a carência da problematização sobre os diferentes segmentos que compõem espaços como conselhos e conferências. Por isso, é importante a reflexão sobre os significados das representações desenvolvidas pelos(as) trabalhadores(as) e a relação que estes estabelecem com a sociedade civil – tema que será aprofundado posteriormente. Ainda que seja uma dimensão pouco desenvolvida, ela constitui um elemento essencial para compreender as concepções de representação política no âmbito do Conasp.

A abordagem desenvolvida por Cortês e Gugliano (2010) é interessante por analisar por duas vertentes teóricas o debate sobre o papel institucional dos fóruns participativos, como os conselhos gestores e as experiências de orçamento participativo: a deliberacionista e a neocorporativa.¹⁹ Assim, os dois destacam características contrastantes, como o fato de os conselhos serem altamente institucionalizados e compostos exclusivamente por representantes, diferentemente do que ocorre no orçamento participativo. Cortês e Gugliano (2010) concluem que a vertente deliberacionista é mais adequada para o estudo das experiências de orçamento participativo, ao passo que os conselhos gestores estão mais relacionados com os arranjos neocorporativos:

Assim, pode-se afirmar que a interpretação oferecida por aqueles que consideram que as experiências participativas brasileiras constituem núcleos neocorporativos, nos quais diferentes interesses são representados, é a mais adequada para entender o papel institucional dos conselhos de políticas públicas (Cortês e Gugliano, 2010, p. 64-65).

No entanto, não se trata de compreender os conselhos como arranjos puramente corporativos, mas sim de problematizar a dimensão corporativa como elemento relevante para a compreensão da representação no âmbito do Conasp. Para avançar na discussão,

19. Nesta linha, destacam-se os trabalhos de Boschi que ressaltam a emergência de um corporativismo societal: “(...) a democratização da vida política mediante a prática de consultas e a criação de fóruns incluindo segmentos da sociedade civil atestam na direção da instauração de um corporativismo societal em contraposição ao corporativismo estatal, que teria prevalecido durante o período desenvolvimentista até finais dos anos 1980” (Boschi, 2010, p. 102).

as contribuições de Hirst (1992) podem iluminar este debate, embora não tenham sido pensadas para as experiências participativas propriamente, mas para a crítica da democracia representativa. Hirst, em *A democracia representativa e seus limites*, parte da afirmação de que hoje a democracia representativa ocidental está mais segura que esteve anteriormente. Contudo, ao propor maior democratização, é indispensável realizar uma crítica à própria democracia representativa,²⁰ que implica eleições pouco frequentes e restritas ao eleitorado de massa. Neste contexto, os partidos de massa demandam pouca participação dos cidadãos.

Ao enfatizar os limites da democracia representativa, Hirst considera que não se deve depositar demasiada confiança nela, pois teria “(...) a virtude limitada de permitir que alguns dos principais responsáveis pela tomada de decisão e pela iniciativa política no Estado sejam trocados periodicamente ou ameaçados com essa troca” (Hirst, 1992, p. 39). O voto pode representar as escolhas de uma minoria do eleitorado, assim como os partidos podem utilizar de sua posição no governo para ampliar o seu poder.

Enquanto a participação dos cidadãos é reduzida, o papel dos partidos políticos é excessivo. Assim sendo, Hirst analisa as democracias ocidentais como bem-sucedidas no nível da legitimação da autoridade governamental, mas malsucedidas na participação do cidadão. O questionamento central do autor consiste em saber, no momento em que se aceita a democracia representativa, “(...) como fazer para sanar suas falhas por meio de novas estratégias de democratização, e, além disso, lidar com as consequências da participação mínima dos cidadãos e o domínio dos grandes partidos eleitorais?” (Hirst, 1992, p. 13).

Para responder esta questão, Hirst observa a possibilidade de utilizar os próprios problemas econômicos dos países ocidentais para fortalecer a influência democrática. Isto implica o “(...) gerenciamento econômico por meio da coordenação dos grandes interesses sociais”, o que se denomina *representação corporativa* dos grandes interesses organizados.

20. Para tratar dos problemas da democracia representativa, Hirst mobiliza diferentes tradições da teoria política, tais como: o corporativismo, o pluralismo político norte-americano (Dahl), o pluralismo político inglês (Léon Duguit), e teorias do direito e da política de Carl Schmitt. A importância do corporativismo dá-se tanto para a gestão da economia nacional como para a influência democrática (Hirst, 1992, p. 19).

Um importante aspecto a ser destacado é o fato de Hirst não encarar o corporativismo como ameaça à democracia, opção que o leva a questionar as críticas recebidas por esta vertente teórica. A *representação corporativa* vincula-se à concepção de um Estado pluralista, o qual exige respeito e tolerância, e à condição de que cada associação não se limite ao próprio interesse. Convém identificar que Hirst possui a clara preocupação de recuperar o pluralismo, especialmente pelas contribuições de Robert Dahl.

Ao tratar do caso da segurança pública, a hierarquia e o corporativismo são valores fundantes da própria cultura policial (Rolim, 2009). Ou seja, existem preocupações e características específicas de um tipo de representação que envolve entidades trabalhistas organizadas em sindicatos, associações que possuem uma trajetória de organização e demandas que, em muitos casos, remontam aos debates da própria CF/1988. Obliterar esse aspecto ou condená-lo como algo intrinsecamente pernicioso pode simplificar muito a análise.

2.5 A complexidade da representação política

A exposição das diferentes concepções de representação política revela o aprofundamento teórico e a fecundidade do conceito presente em Pitkin, já que os seus termos marcam de forma contundente o debate, sendo constantemente retomados. É importante mencionar que a própria Pitkin, no decorrer de sua trajetória, aproximou-se mais da vertente participacionista²¹ ao enlaçar participação e representação. Seguiu, com isso, percurso distinto do campo da teoria democrática (Gurza Lavalle e Vera, 2011).

Para melhor compreensão do conceito de representação, é necessário caracterizar as especificidades da representação da sociedade civil, bem como da representação dos(as) trabalhadores(as),²² que constitui uma dimensão pouco elaborada na literatura. Por conseguinte, as contribuições de Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006b), Avritzer (2007), Archanjo (2011) e Almeida (2010) são fecundas para este trabalho, pois possuem a riqueza analítica de não assumir antecipadamente apenas um único conceito

21. Como Pitkin expõe em artigo mais recente: "Apenas a participação democrática direta proporciona uma alternativa real para o dilema entre mandato ou independência, no qual o representante ou é um mero agente de interesses privados ou é um usurpador da liberdade popular periodicamente eleito" (Pitkin, 2006, p. 43).

22. Refiro-me aos trabalhadores da área de segurança pública que integram o Conasp, tais como: oficiais da Polícia Militar (PM), agentes penitenciários, policiais rodoviários federais, policiais civis, entre outros.

de representação, destacando, antes, a potencialidade de observá-lo nas suas múltiplas manifestações. Portanto, vale frisar que se compreende o conceito de representação como algo dinâmico,²³ especialmente por se tratar de um conselho nacional cujo processo de reformulação é recente. Tais desafios estão presentes nas próprias entrevistas realizadas com os(as) conselheiros(as).

Se a dimensão formal da representação está presente na análise empírica do Conasp pelo binômio da autorização e da prestação de contas, a dimensão descritiva e as contribuições das abordagens mais recentes, a exemplo da *representação como* advocacy, também são contempladas.

Portanto, a questão central que orienta esta pesquisa consiste em identificar como as diferentes concepções de representação política são compreendidas e mobilizadas no Conasp pelos representantes da sociedade civil, trabalhadores(as) e gestores(as). Para contemplar este objetivo, os(as) conselheiros(as) foram indagados(as) acerca dos conceitos de representação por meio de ferramentas metodológicas distintas.

O objetivo geral da pesquisa consiste em identificar como as concepções de representação política são entendidas e mobilizadas pelos(as) conselheiros(as) no Conasp. Para atingir este intuito, os objetivos específicos foram realizados conforme descrito a seguir.

- 1) Mapear a atuação do Conasp na sua versão transitória e definitiva, no decorrer dos anos 2010 e 2011, o que implica caracterizar seu histórico, observar os temas debatidos nas reuniões, identificar as mudanças, levantar os documentos produzidos (recomendações) e a influência do Conasp nas políticas de segurança pública.
- 2) Caracterizar o perfil socioeconômico dos(as) conselheiros(as) que integram o Conasp por meio de uma perspectiva comparada entre a sua fase “transitória” e a “definitiva”, relacionando-as à sua atuação em outros conselhos.

23. Saward (2006) concebe o fenômeno como uma relação dinâmica, na qual a representação ocorre em termos da reivindicação de ser representativo por uma variedade de atores.

- 3) Identificar no Conasp que mecanismos de autorização e de prestação de contas são mobilizados pelos(as) representantes da sociedade civil, trabalhadores(as) e gestores(as), assim como as concepções de representação como *advocacy*, representação por proximidade e a abordagem dos recursos.
- 4) Caracterizar a composição dos três segmentos que integram o Conasp, com especial atenção para a pluralidade da sociedade civil, a trajetória dos movimentos sociais, redes e fóruns, ano de fundação e principais objetivos.

Os objetivos expostos são desenvolvidos com a articulação de diferentes técnicas: a observação participante em quatro reuniões do Conasp; entrevistas²⁴ com representantes da sociedade civil, gestores(as), trabalhadores(as) e secretaria executiva; utilização de questionário, análise das atas e *sites* das associações de trabalhadores(as) da segurança pública e dos integrantes da sociedade civil.

O questionário²⁵ adotado foi elaborado pelos pesquisadores do Ipea para trabalho sobre os conselhos nacionais de segurança pública e está dividido em três partes principais.

A primeira parte trata da *caracterização do(a) entrevistado(a)*, perfil socioeconômico (gênero, cor, escolaridade, renda); a segunda parte se dedica à *atuação do(a) conselheiro(a)*, por isso inclui uma avaliação sobre a composição do Conasp e o grau de articulação do(a) entrevistado(a) com os demais segmentos. Um aspecto de grande relevância do questionário para o objetivo principal desta pesquisa consiste na sua conexão com o debate sobre representação política. Daí surgirem questões mais específicas sobre esta dimensão, como: pensar em quem ou o que representa prioritariamente no conselho; se possui base de apoio e a frequência e as formas com as quais mantém contato com esta base.

Tais questões contemplam uma dimensão importante das contribuições de Pitkin para o debate sobre representação, ou seja, a prestação de contas para o representado. Julgou-se pertinente ainda incluir uma questão sobre os mecanismos de autorização em suas diferentes possibilidades, tais como: eleições, identificação com o tema, pertencimento e vivência em

24. Realizadas nos meses de outubro a dezembro de 2011.

25. É necessário observar que boa parte dos dados analisados refere-se às percepções dos(as) conselheiros(as) sobre o exercício da representação.

relação ao setor, qualificação profissional, capacidade de argumentação e influência nas decisões. Estas possibilidades referem-se ainda a concepções teóricas distintas sobre representação: como *advocacy*, a relação entre representação, recursos e interesses, e representação por proximidade. Assim, tal parte do questionário vincula-se ao objetivo específico três da pesquisa, que trata do diálogo mais direto com as teorias sobre representação.

A terceira parte do questionário abrange o *funcionamento do conselho* em duas esferas principais: o grau de articulação externa, que se vincula à efetividade das decisões do conselho e a sua dinâmica e estrutura interna. Nesta perspectiva, avalia-se a intensidade da influência do Conasp em relação ao Congresso, Ministério da Justiça (MJ), outros ministérios, sociedade civil, setor produtivo, percepção da opinião pública; o papel dos segmentos na atuação do conselho, a estrutura administrativa e organizacional, dificuldades e obstáculos enfrentados. Nesta parte, foram acrescentadas indagações sobre a importância das recomendações elaboradas pelo Conasp em 2011, assim como uma avaliação específica sobre os diferentes atos (decisões, moções, recomendações e parecer). O questionário contemplou ainda um espaço para questões abertas sobre os pontos fortes do conselho, sugestões para a melhoria de sua atuação e críticas ao próprio instrumento de pesquisa, as quais foram categorizadas.

Responderam os questionários 32 pessoas, e os dados foram tabulados no *software* SPSS. Convém citar que o conselho está constituído por trinta representantes, cada um contando com um suplente. Assim, realizou-se um censo do conselho, incluindo na pesquisa também os suplentes, já que algumas entidades optaram pela alternância de cadeiras.

As etapas da análise das bases de dados são as seguintes:

- análise da frequência das questões;
- comparações entre o Conasp “transitório” (2010) e o Conasp “definitivo” (2011);
- cruzamentos com enfoque nos segmentos gestores(as), trabalhadores(as) e sociedade civil; e
- criação de três índices que consistem no somatório de variáveis: índice de avaliação da estrutura administrativa do conselho, índice de contato com a base, índice de influência da atuação do conselho.

A última etapa da pesquisa consiste na análise do discurso das *atas da reunião* do Conasp, com o auxílio do *software* NVivo. Teixeira (2011) ressalta o crescimento na última década, no Brasil, do uso de *softwares* para a análise de pesquisa qualitativa e a centralidade teórica e metodológica do pesquisador na utilização do NVivo. Além disso, o NVivo possibilita o cruzamento de dados estruturados com material qualitativo e agrega um caráter metódico à pesquisa qualitativa.

3 O LEGADO DA PRIMEIRA CONSEG E O CONASP: HISTÓRICO E COMPOSIÇÃO

A importância e a influência da primeira Conseg são inegáveis para o Conasp, pois a CON transformou-se no próprio conselho após a realização da conferência. Por isso, foi preciso problematizar melhor o legado da primeira Conseg. Para tanto foram realizadas entrevistas com os(as) conselheiros(as), que revelaram perspectivas bem similares às abordadas na sequência.

De modo mais geral, Pavez, Toledo e Gonçalves (2012) analisam a rede de atores envolvidos com o tema da segurança pública em dois períodos distintos: da década de 1990 ao início da preparação para a primeira Conseg (2008); e após a preparação, em 2008, até a realização da Primeira Conseg, em 2009. Assim, ressaltam que a realização da primeira Conseg possibilitou interpretar o processo de formação do “domínio do campo da segurança pública”; concentrar um debate antes disperso em diferentes arenas políticas, dando visibilidade para atores com menor poder; reconfigurar a organização da ação argumentativa; assim como o reconhecimento de atores e organizações; e a visibilidade da própria Senasp e dos(as) trabalhadores(as).

Sá e Silva e Deboni (2012) ressaltam que o legado da primeira Conseg é problemático, pois muitos conselheiros reproduzem no conselho disputas que ocorreram na conferência. A memória recente da Conseg é descrita mais como um empecilho, um obstáculo para a superação do corporativismo.

As entrevistas apresentam uma visão dos(as) conselheiros(as) sobre o legado da primeira Conseg mais como algo vivenciado no plano *micro* – das redes de relações que foram estabelecidas – que em termos das próprias diretrizes aprovadas. Mais que a

institucionalização do Conasp, os entrevistados e entrevistadas ressaltam como herança o canal de diálogo estabelecido entre trabalhadores(as) e sociedade civil, o próprio momento de convivência entre gestores(as), trabalhadores(as) e sociedade civil. Como lembra um conselheiro, formalmente a maior contribuição pode ser o próprio Conasp, mas o diálogo é maior.

Eu tenho esse *canal de diálogo principalmente entre trabalhadores e sociedade civil*. Porque não existia diálogo. Hoje por exemplo quando você percebe a composição do conselho, você tem o Movimento Nacional de Direitos Humanos, o Fórum Nacional de Direitos Humanos, o Coletivo de Entidades Negras, o Fórum da Juventude, só pra citar alguns que historicamente são vítimas de ações policiais. E agora eles tão conhecendo as demandas das categorias. Então isso era impossível, era impensável antes da Conferência. Não se tinha o diálogo (Trabalhador, representante da Associação Nacional de Praças – Anaspra –, entrevista realizada em outubro de 2011, grifo nosso).

Assim, pode-se perceber o impacto da conferência no âmbito justamente das redes sociais que foram desenvolvidas, como já apontava o estudo de Pavez, Toledo e Gonçalves (2009, p. 73) sobre o processo preparatório: “(...) após o início do processo preparatório da primeira Conseg, houve uma intensificação dos vínculos e, portanto, um fortalecimento da rede, ou seja, da estrutura de relações entre atores reunidos em torno a essa temática”.

Como ressalta o representante da sociedade civil, o grande legado da primeira Conseg foi pautar a discussão sobre segurança pública, retirando-a do âmbito privado.

Foi ter aberto essa discussão. Foi ter *pautado a discussão sobre segurança pública nesse país*. Que sempre foi um tema caixa preta, um tema proibido, um tema privativo dos gabinetes, das forças armadas, das polícias, um tema que a população nunca se apropriou, nunca foi chamada a dizer, apesar do nível de denúncias de arbitrariedades, de falta de segurança. (...) O legado que o Lula deixou na área de segurança pública foi esse: foi ter pautado o debate no Brasil e em segundo lugar foi ter possibilitado aos trabalhadores de segurança pública que pudessem ter voz nesse processo como um todo (Sociedade civil, representante do Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH, entrevista realizada em dezembro de 2011, grifo nosso).

Em contrapartida, o legado das diretrizes da primeira Conseg foi alvo de várias discussões no Conasp, sendo para isso criada a Câmara Técnica²⁶ de Mobilização e

26. Na sequência, serão apresentadas as demais câmaras técnicas que foram criadas em 2011.

Acompanhamento das Diretrizes da primeira Conseg. Saber sobre os desdobramentos das diretrizes era constantemente mencionado pelos(as) conselheiros(as) como um passo importante para avançar na preparação da segunda Conseg, em decorrência de uma possível cobrança ou expectativa dos participantes.

3.1 Histórico da criação do Conasp

A trajetória inicial do Conasp possui características muito diferentes da composição elaborada em 2009, o que é importante frisar para compreender especialmente os reflexos que as mudanças recentes podem ocasionar. O primeiro registro sobre o Conasp data de 25 de agosto de 1989 e o seu decreto de criação, de 1990. Entretanto, tratava-se ainda de um órgão de caráter consultivo composto por especialistas indicados pelo governo. Em 1997, ocorreu uma nova regulamentação do conselho que dispôs sobre as atribuições.

É importante atentar para alguns aspectos deste primeiro momento do Conasp: foi um conselho enxuto, com oito membros, não eletivo e a única entidade vinculada à sociedade civil era a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Entretanto, este primeiro Conasp (1990 a 2008) não apresentou desdobramentos no âmbito da formulação das políticas de segurança pública, conforme constava em seus objetivos. Em 26 de agosto de 2009, a Presidência da República divulgou o Decreto nº 6.950, que tratou da composição, competências e funcionamento do Conasp (Brasil, 2009). Convém ressaltar que o decreto para a reformulação do conselho entrou em vigor um dia antes da realização da primeira Conseg, que ocorreu no período de 27 a 30 de agosto, em Brasília. É necessário fazer esta ressalva, tendo em vista que um dos motivos para a escolha do Conasp como objeto de estudo residiu justamente no fato de observá-lo como um dos legados da primeira Conseg, pois consta em sua diretriz número 5.²⁷ Contudo, no decorrer das reuniões

27. Diretriz 5: "Reestruturar o Conselho Nacional de Segurança Pública e reformular os conselhos estaduais e municipais, considerando os princípios de democracia, representatividade, paridade, autonomia, transparência, e tendo como foco principal o combate à corrupção, a prestação de serviços de qualidade à população e a articulação permanente com as forças sociais. Para isso: eleger seus membros bianualmente, por meio de conferências e fóruns no quais haja plena participação social; adequar suas ações às realidades locais e regionais, operando os instrumentos democráticos de controle com monitoramento de dados quantitativos e qualitativos das situações de violência e ocorrências criminais; trabalhar em ações de caráter consultivo, propositivo, fiscalizatório e deliberativo, adequando suas resoluções às orientações e regulamentações do MJ; manter estreita relação com todos os conselhos da área de segurança e outros, de modo a facilitar a articulação de ações; gerir todos os seus recursos participativamente, cuidando para que sejam efetivamente utilizados no alcance de seus objetivos. Elaborar e aprimorar a estrutura político-administrativa do Conasp em harmonia legal com os conselhos estaduais e municipais de segurança, considerando os princípios de democracia, representatividade, paridade, autonomia e transparência, focado no combate à corrupção e na qualidade de prestação de serviço à população" (Brasil, 2009).

que acompanhei em 2011, alguns conselheiros(as) alertaram para este detalhe e para a cautela necessária de associar diretamente a primeira Conseg à reativação do Conasp. A divulgação deste decreto antes da realização da etapa nacional pode indicar a necessidade do governo federal de assegurar a reestruturação do conselho.

Em 30 de agosto de 2010, ocorreu em Brasília a primeira eleição para a primeira gestão bianual (2011-2012) do Conasp após a realização da primeira Conseg. Para a sociedade civil,²⁸ foram seis vagas para entidades da sociedade e seis vagas para fóruns, redes e movimentos sociais. De um total de 25 entidades e movimentos sociais candidatos, apenas doze foram vencedores, sendo o MNDH e a dupla Instituto de Estudos Socioeconômicos/Instituto de Estudos da Religião (Inesc/Iser) os mais votados. Além disto, convém mencionar que, antes mesmo da eleição, muitas entidades não cumpriram os requisitos estabelecidos pelo edital do MJ e não concorreram.

No caso dos(as) trabalhadores(as), foram escolhidos nove integrantes nas seguintes categorias: delegados de polícia federal ou delegados de polícia civil estaduais ou distritais; oficiais policiais e bombeiros militares estaduais ou distritais; agentes penitenciários vinculados a qualquer dos entes da Federação; praças, policiais e bombeiros militares estaduais ou distritais; membros da Polícia Rodoviária Federal (PRF); agentes de polícia federal ou agentes de polícia civil estaduais ou distritais; papiloscopistas estaduais, distritais ou federais; peritos oficiais criminais estaduais, distritais ou federais. A grande quantidade de categorias de trabalhadores(as) da segurança pública é um aspecto relevante para compreender a especificidade da representação política da classe.

28. De acordo com o edital de eleição, foram observados os seguintes critérios para as entidades da sociedade civil: ter personalidade jurídica própria e estar regularmente constituídas e registradas há no mínimo dois anos; ter entre os seus objetivos a promoção da segurança pública, dos direitos humanos, da cultura da paz, ou ainda a prevenção da violência ou da criminalidade; possuir atividades reconhecidas com impacto nacional ou internacional, comprovadas mediante pesquisas na área da segurança pública, ou premiações, ações, participação em instâncias de âmbito nacional ou internacional, ou ainda mediante a apresentação de três cartas de entidades e/ou redes nacionais que atestem a aptidão da entidade na área de segurança pública; e não tenham finalidade lucrativa. Para os fóruns, redes e movimentos sociais era necessário apresentar também uma *Carta de indicação* subscrita por, pelo menos, três entidades com personalidade jurídica e que fazem parte da rede, fórum ou movimento. O mesmo edital vetou a participação no processo eleitoral de entidades, fóruns, redes, movimentos que fossem estatais ou estivessem submetidos a um regime de direito público (com exceção de conselhos profissionais); sede fora do território nacional; ou estivessem ligadas à área de segurança privada. Este posicionamento inviabilizou a candidatura de instituições acadêmicas e de pesquisa e possibilitou a eleição do Conselho Federal de Psicologia (CFP) (Alves e Monteiro, 2011).

Assim, diferentemente das disputas para ocupar as cadeiras da sociedade civil, alguns arranjos políticos ocorreram antes da eleição, propiciando o compartilhamento de cadeiras, o que resultou em uma disputa bem menos acirrada. Convém ainda mencionar que as categorias profissionais relevantes para o segmento dos(as) trabalhadores(as) são bem mais demarcadas.

O quadro 2 possibilita mapear as alterações na composição do Conasp e os respectivos decretos. Convém citar que, de acordo com o Decreto nº 7.413, de 30 de dezembro de 2010, o Conasp passou a ter como atribuições: a proposição de diretrizes para controle e execução da Política Nacional de Segurança Pública (PNSP); proposição de diretrizes para ações da PNSP; o apoio aos conselhos de segurança pública estaduais, do Distrito Federal e municipais; e a convocação e o auxílio na realização de conferências nacionais (Brasil, 2010b).

QUADRO 2
Composição do Conasp (1990-2012)

| | Membros permanentes | Membros convidados (com direito de voz e voto) |
|---|---|---|
| Decreto nº 98.936/1990 | MJ (presidente do conselho) Presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) ¹ Diretor-geral do Departamento de Polícia Federal (DPF) Secretários estaduais de segurança pública | Ministério Público Federal (MPF) Conselho Nacional da OAB |
| Decreto nº 2.169/1997 | MJ (presidente do conselho) Secretário nacional de segurança pública Presidentes dos conselhos regionais de segurança pública Inspetor-geral das PMs Diretor-geral do DPF Diretor-geral do Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF) Presidente do Conselho Nacional dos Comandantes-Gerais das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares (CNCG-PM/CBM) | MPF Conselho Nacional da OAB |
| Decreto nº 6.950, de 26 de agosto de 2009 | Estabelecida pela Comissão Organizadora da primeira Conseg e submetida ao ministro de Estado da Justiça para designação | |
| Decreto nº 7.413, de 30 de dezembro de 2010 | Presidente e vice-presidente (designados pelo ministro da Justiça) Nove representantes governamentais dos governos federal, estadual, do Distrito Federal (DF) e municipal, além do comando ou direção das forças policiais Nove representantes de entidades representativas de trabalhadores da área de segurança pública Doze representantes de entidades e organizações da sociedade civil cuja finalidade seja relacionada com as políticas de segurança pública | Senado Federal Câmara dos Deputados Conselho Nacional de Justiça (CNJ) Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais (Condege) |

Fonte: Sá e Silva e Deboni (2012) e Brasil (2009; 2010b).

Elaboração da autora.

Nota: ¹Para mais informações, consultar a página do CNPCP. Disponível em: <[35](http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=[E9614C8C-C25C-4BF3-A238-98576348F0B6]&BrowserType=NN&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D{8137E1B5-11B6-4FE7-86D7-9571348AF935}%3B&UIPartUID={2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26}>.>>.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Outro aspecto relevante ressaltado nas entrevistas quanto às alterações do Conasp “transitório” foi uma mudança no “ser conselheiro(a)”, pelo próprio papel do processo eleitoral de atribuir legitimidade, dando à função um mérito diferenciado. Na próxima seção o tema será aprofundado, mas convém ressaltar que as eleições possuem relevância como mecanismo de autorização, a exemplo da proposta de Pitkin.

De modo geral, ao Conasp “transitório”²⁹ é atribuído um papel, uma função muito específica. Entretanto, o Conasp “definitivo” almeja uma atuação mais ampla e uma capacidade de influência política maior.

3.2 O Conasp em dois momentos: 2010 e 2011

O quadro 3 expressa as mudanças do Conasp “transitório” para o “definitivo” no âmbito da sociedade civil, que, conforme mencionado anteriormente, foi o seguimento que vivenciou mais disputas no período eleitoral. Neste processo, novos atores entraram em cena, como: o Fórum Nacional da Juventude Negra (Fonajune); o Coletivo de Entidades Negras (CEN); o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (Gajop); a Pastoral Carcerária; a Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais e Travestis (ABGLT); o Iser; o Inesc; e a Redes de Desenvolvimento da Maré (Redes).

QUADRO 3
Mudanças do Conasp “transitório” para o “definitivo” na sociedade civil

| Sociedade civil – Conasp “transitório” | Sociedade civil – primeira gestão do Conasp “definitivo” |
|---|---|
| MNDH | Manteve-se |
| Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos (Fendh) | Manteve-se, divide assento com a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) |
| Rede Desarma Brasil | Manteve-se |
| Rede F4 | Manteve-se como Observatório das Favelas do Rio de Janeiro; divide assento com Redes |
| Viva Rio | Manteve-se |
| Instituto Sou da Paz | Não eleito; assume o Fonajune |
| Grande Oriente Brasil | Não eleito; assume o CEN Brasil |
| Fórum Brasileiro de Segurança Pública | Não eleito; assume o Gajop |
| OAB | Não eleito; assume a Pastoral Carcerária – Associação de Apoio e Acompanhamento (Asaac) |
| Instituto São Paulo Contra a Violência | Não eleito; assume o CFP |
| Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp) | Não eleito; assume a ABGLT |
| Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil (Conic) | Não eleito; assumem o Iser e o Inesc |

Fonte: Sá e Silva e Deboni (2012, p. 34 e 35).
Elaboração da autora.

29. Em duas entrevistas os conselheiros teceram críticas à ideia de Conasp transitório, no sentido de que o conselho não é transitório porque já existia. Assim, a transitoriedade estava circunscrita à composição e não ao próprio conselho.

Na sequência, são apresentadas, de forma breve, informações sobre aspectos organizacionais dos fóruns, redes de movimentos sociais e das entidades da sociedade civil que integram o Conasp definitivo. Estas informações são relevantes para a compreensão tanto da diversidade da sociedade civil no conselho e no campo da segurança pública de um modo mais geral, assim como para analisar as próprias concepções de representação política.

3.2.1 MNDH

O MNDH foi fundado em 1982 e, juntamente com o Gajop, constitui-se numa das mais antigas organizações da sociedade civil que integram o Conasp. Na sua origem, possui relação com a Igreja Católica e as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), pois com o fim da ditadura militar as bases da Igreja atuavam na defesa de presos políticos. Neste contexto, emergiram os Centros de Direitos Humanos (CDHs) do país.³⁰ De modo mais específico, o CDH de Joinville foi criado em 1979, constituindo-se no terceiro mais antigo do país. Como ressaltou a entrevistada:

É que a gente é um saldo daquelas entidades que têm origem nas comunidades eclesiais de base, naquela época em que a igreja era uma teologia da libertação, entendeu? (...) E aí a gente sempre conseguiu manter a estrutura que a Maria da Graça, que é o nome do Centro, que é amiga nossa, eu sou amiga da Maria da Graça e companheira de luta desde o início (...). São pessoas muito respeitadas internacionalmente nas bases da igreja, então sempre conseguiram recursos, projetos que possibilitaram que a gente tivesse esse tamanho que tem hoje. Essa firmeza que tem hoje. Pessoas sérias sempre tiveram uma postura muito comprometida com os projetos tal (...) então a gente sempre foi muito privilegiada nesse aspecto e sempre contribuiu com a articulação das entidades e dos Direitos Humanos no sul do estado. Então a gente tem (...). É como eu disse, é diferente de outras ONGs que se profissionalizam, mas não tem uma visibilidade, uma credibilidade, uma história, não arrasta (*sic*) uma história como a gente (Sociedade civil, entrevista realizada com a representante do MNDH em dezembro de 2011).

3.2.2 Gajop

Criado em 1981 em Recife (PE), fruto da iniciativa de advogados que desejavam trabalhar com educação jurídica popular. No período de elaboração da CF/1988, o Gajop participou das discussões sobre os novos direitos fundamentais. Em 1995, criou o Programa Estadual de Apoio e Proteção às Vítimas, Testemunhas e Familiares de Vítimas da Violência (Provita), com o intuito de colaborar com a redução da impunidade. Assim, possui como objetivo “(...)

30. Para mais informações, consultar a página do MNDH. Disponível em: <<http://www.mndh.org.br/>>.

contribuir para a democratização e o fortalecimento da Sociedade e do Estado, na perspectiva da vivência da cidadania plena e da indivisibilidade dos Direitos Humanos” (Almeida, 2011).

3.2.3 Iser

O Iser possui as suas origens vinculadas ao Instituto Superior de Estudos Teológicos (Iset), fundado em 1970. Foi criado em 1973, com o objetivo de realizar estudos no campo da moral, da educação, da cultura e da religião. Em 1980, expandiu a sua atuação para ações e projetos de intervenção social em decorrência das necessidades vivenciadas pela sociedade brasileira, de fortalecimento da sociedade civil e democratização. A atuação do Iser vincula-se a questões importantes de cada momento histórico, por isso, a partir da década de 1990, as questões ambientais adquiriram prioridade na agenda institucional. Além disto, acompanha o desenvolvimento de outros movimentos sociais que consolidaram novas Organizações Não Governamentais (ONGs) voltadas para o combate ao racismo, para os direitos humanos e a defesa dos meninos de rua.

Em 1993, o instituto desempenhou um papel fundamental no processo de criação do Movimento Viva Rio, nascido e desenvolvido no próprio espaço institucional do Iser.³¹ As atividades atuais desenvolvidas pelo Iser possuem os seguintes eixos temáticos: religião e espaço público, sociedade e relações sustentáveis e violência, segurança pública e gestão de conflitos.

3.2.4 Inesc

O Inesc foi fundado em 1979, sendo também uma das entidades mais antigas do Conasp. Trata-se de uma ONG que possui como missão “(...) contribuir para o aprimoramento da democracia representativa e participativa visando à garantia dos direitos humanos, mediante a articulação e o fortalecimento da sociedade civil (...)” de modo a influenciar nos espaços de governança. Suas temáticas prioritárias de atuação são: democracia, parlamento e sociedade; direitos humanos e igualdade; infância e juventude; orçamento público e justiça tributária; política socioambiental; política indígena; política internacional e integração regional; reforma agrária e soberania alimentar; e segurança pública.³²

31. Para mais informações, consultar a página do Iser. Disponível em: <<http://www.iser.org.br/website/>>.

32. Para mais informações, consultar a página do Inesc. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/quem-somos/conheca-o-inesc-1>>.

3.2.5 Viva Rio

A instituição sediou a 11ª Reunião do Conasp, a segunda e última realizada de modo itinerante, por causa da decisão dos(as) conselheiros(as) de retornarem a Brasília, principalmente pela perda política em decorrência da distância. Viva Rio foi fundado em 1993 por representantes da sociedade civil e possui como missão “promover a cultura de paz e viabilizar a inclusão social” (Viva Rio, 2012).³³ Atua nas áreas da segurança, meio ambiente, saúde, educação, artes e esportes. Na área da segurança, possui como um de seus principais projetos o Controle de Armas.

3.2.6 ABGLT

Criada em 1995, atualmente constitui-se na maior rede LGBT na América Latina, com 253 organizações formais nos diferentes estados do país. Convém mencionar ainda que no *site* é possível encontrar referências às diferentes conferências nacionais que, de algum modo, envolveram as demandas de LGBTs, assim como ao conselho nacional, aos conselhos estaduais e municipais LGBT, às frentes parlamentares e aos diferentes projetos de lei. Assim, existe a possibilidade de identificar um repertório³⁴ amplo de ação política da entidade, que lança mão de diferentes estratégias.³⁵

3.2.7 Abong

Criada em 1991, reúne as organizações que lutam contra os diferentes tipos de discriminações, desigualdades e visa à radicalização da democracia. É uma associação formada por um conjunto de organizações da sociedade civil, cujo objetivo é articular os movimentos sociais no Brasil em prol dos direitos humanos, democracia e justiça. Possui como objetivos:

Defender um novo modelo de desenvolvimento baseado em modos de vida sustentáveis e na construção de uma sociedade radicalmente democrática; combater todas as formas de discriminação e criminalização das lutas populares; lutar contra todas as formas de desigualdades;

33. Informações na página do Viva Rio. Disponível em: <<http://vivario.org.br/quem-somos-2/>>.

34. Luchmann (2011), ao analisar as novas práticas de representação política sustentadas pelas associações, mobiliza o conceito *repertório* cunhado por Charles Tilly, e desenvolve uma concepção que mais vê complementaridades que conflitos entre as práticas associativas. Deste modo, a atuação de representação institucional combina-se a outras atividades políticas e sociais.

35. Para mais informações, consultar a página da ABGLT. Disponível em: <<http://www.abgl.org.br/port/index.php>>.

articular-se com organizações e movimentos nacionais e internacionais comprometidos com transformações estruturais; defender os direitos humanos como perspectiva de construção de uma sociedade igualitária, solidária e livre; (...) defender a liberdade de associação da sociedade civil e a legitimidade do acesso a recursos públicos; contribuir para o fortalecimento institucional das associadas, visando a sustentabilidade política e financeira; lutar pela proteção dos ecossistemas e pela justiça socioambiental.³⁶

3.2.8 Fendh

O Fendh nasceu da articulação das entidades que se reuniam para organizar e preparar as conferências nacionais de direitos humanos. A partir de 2000, expandiu-se para além das conferências, com os seguintes objetivos: ampliar as organizações da sociedade civil que atuam na defesa dos direitos humanos; apoiar os fóruns estaduais e municipais de direitos humanos; garantir a autonomia da sociedade civil; e combater as diferentes formas de discriminação, por isso partilhar de uma concepção ampliada de direitos humanos.³⁷

3.2.9 CEN

O CEN foi criado em 2005 para agregar a experiência da tradição, os terreiros, os movimentos urbanos e a juventude negra. Assim constitui-se como um esforço do povo negro para a melhora da sociedade.³⁸

3.2.10 Fonajune

É resultado da articulação dos fóruns estaduais de juventude negra que buscavam incluir os jovens das periferias e das comunidades excluídas aos processos de participação social. O fórum possui como principal diretriz “(...) o combate ao racismo sob todas as suas formas de expressão, especialmente no que diz respeito à violência contra jovens negros e negras nas diversas regiões brasileiras”.³⁹ Nesta direção, realizam a campanha nacional contra o extermínio da juventude negra (figura 1).

36. Citação retirada da *Carta de princípios* da Abong. Disponível em: <http://www.abong.org.br/quem_somos.php?id=2>.

37. Para mais informações, consultar a página do Fendh. Disponível em: <<http://intervezes.org.br/articulacoes/forum-de-entidade-nacionais-de-direitos-humanos-fendh/>>.

38. Para mais informações, consultar página do CEN. Disponível em: <<http://cenbrasil.blogspot.com.br/search/label/Objetivos%20e%20Miss%C3%A3o>>.

39. Citação retirada da seção Quem somos da página do Fórum Baiano de Juventude Negra (Fojuneba). Disponível em: <<http://fojuneba.blogspot.com.br/>>.

FIGURA 1
Campanha contra o extermínio da juventude negra



Fonte: Fojuneba (2009).

3.2.11 Rede Desarma Brasil

A Rede Desarma Brasil foi criada em 2005 com o objetivo de ampliar e melhorar a campanha de entrega voluntária de armas no Brasil, no contexto de discussão sobre o Referendo do Desarmamento. A Rede agrega mais de cinquenta organizações de todas as regiões do país que buscam consolidar o Estatuto do Desarmamento.⁴⁰

3.2.12 CFP

Constitui-se na única entidade representante da sociedade civil que trata no conselho de uma categoria profissional. Nacionalmente, o CFP tem se manifestado sobre o

40. Para mais informações, consultar a página da Rede Desarma Brasil. Disponível em: <http://www.deolhonoestatuto.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=32&Itemid=33>.

sistema prisional, o tratamento sem segregação aos envolvidos com drogas, educação, democratização das comunicações, população em situação de rua, entre outras temáticas.⁴¹

3.2.13 Pastoral Carcerária

Possui como missão ser a presença de Jesus Cristo e da Igreja Católica no cárcere e promover a valorização da dignidade humana.⁴² A coordenação nacional foi criada em 1988, e os esforços da pastoral voltaram-se à conscientização da sociedade sobre a situação do sistema penitenciário, criação de políticas públicas voltadas aos direitos humanos e promoção da dignidade humana.

3.2.14 Redes

Na 11ª Reunião do Conasp, os integrantes do conselho conheceram o trabalho de duas das suas entidades integrantes: a ONG Redes e o Observatório das Favelas – que dividem a mesma cadeira.

A ONG Redes possui, entre os seus objetivos, a capacitação dos jovens, especialmente para que tenham acesso ao ensino superior, tendo como missão: “promover a construção de uma rede de desenvolvimento territorial através de projetos que articulem diferentes atores sociais comprometidos com a transformação estrutural da Maré”, além de desenvolver ações nos espaços populares capazes de interferir na “(...) lógica de organização da cidade e combatam todas as formas de violência”.⁴³

O Observatório das Favelas foi criado em 2001, constituindo-se em uma organização social de pesquisa, consultoria e ação pública formada por profissionais oriundos de espaços populares. O Observatório visa “(...) afirmar uma agenda de direitos à cidade, fundamentada na ressignificação das favelas, também no âmbito das políticas públicas”. Possui como missão “(...) a elaboração de conceitos, projetos, programas e práticas que

41. Para mais informações, consultar a página da CFP. Disponível em: <<http://site.cfp.org.br/cfp/conheca-o-cfp/>>.

42. Para mais informações, consultar a página da Pastoral Carcerária. Disponível em: <<http://carceraria.org.br/quem-somos>>.

43. Para mais informações, consultar a página da Redes. Disponível em: <http://redesdamare.org.br/?page_id=2429>.

contribuam na formulação e avaliação de políticas públicas voltadas para a superação das desigualdades sociais”.⁴⁴

Após essa breve explanação das entidades e movimentos sociais integrantes do Conasp, é possível identificar uma pluralidade de sociedades civis atuantes no campo da segurança pública. Trata-se de uma sociedade civil não coesa, com perfis diferenciados. Assim, a representante do MNDH a descreve em duas linhas gerais: as alinhadas com o *status quo* vigente da segurança pública; e as entidades que se dedicam a uma postura de combate mais direto à questão da discriminação e da violência. No que se refere à política do desarmamento, por exemplo, ela ressalta que a violência que o MNDH combate é principalmente a institucional, oriunda do próprio Estado.

A breve contextualização dos movimentos sociais, fóruns e entidades que integram o Conasp possibilita delinear um cenário no qual é possível identificar trajetórias diferenciadas. Os movimentos sociais e as entidades criados nas décadas de 1970 e 1980 possuem um vínculo forte com o processo de redemocratização pelo qual o país atravessava. Tal momento histórico reflete-se na atuação do MNDH, por exemplo, que se dedicou à defesa dos presos políticos, e nas entidades como o Iser e o Inesc, que contribuíram para a articulação e o fortalecimento da sociedade civil ainda no período de abertura política.

A partir da década de 1990, destacam-se as criações de ONGs e emergem os movimentos contra a violência urbana, impulsionados também pelo crescimento da criminalidade, principalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro (Pavez, Toledo e Gonçalves, 2012). Como destaca Gohn (2010, p. 55), esta foi uma característica importante dos anos 1990 que cada vez mais ganha força e organiza-se em “(...) bairros e representa um clamor da sociedade civil na área da segurança pública, na busca de proteção à vida do cidadão no cotidiano”. O tema da violência urbana assume nuances diferentes no Conasp: pela defesa da promoção de uma cultura de paz via campanha do desarmamento, como propõe a Rede Desarma Brasil; a resignificação do território e do sentido atribuído às favelas, conforme sugere o Observatório das Favelas; e pela existência de projetos com caráter de intervenção social em determinadas comunidades, para melhorar suas condições sociais, como quer a Redes.

44. Para mais informações, consultar a página do Observatório de Favelas. Disponível em: <<http://observatoriodefavelas.org.br/apresentacao/>>.

Entre as mudanças relevantes do Conasp “transitório” para o Conasp “definitivo”, pode-se destacar, por um lado, a maior aproximação entre os direitos humanos e a segurança pública; e por outro, o distanciamento de setores mais tradicionais e influentes, como a OAB (Alves e Monteiro, 2011). Outra dimensão relevante consiste na maior conexão do Conasp com movimentos identitários oriundos das demandas LGBT e das juventudes e entidades negras, organizações que mais cresceram desde a década de 1990 (Gohn, 2010).

Contudo, a ausência da OAB ainda é alvo de discussões no Conasp. De modo geral, muitos(as) conselheiros(as) e a própria presidência do Conasp criticaram o fato de a OAB não ter participado do processo eleitoral, pleiteando, de certo modo, uma cadeira cativa no conselho. Os quadros 4 e 5 expõem a composição dos(as) trabalhadores(as) e dos(as) gestores(as) no Conasp “definitivo”, assim como o compartilhamento de cadeiras entre órgãos e entidades.

QUADRO 4

Composição dos(as) trabalhadores(as) no Conasp “definitivo”

| Nome | Compartilhamento de cadeiras | Ano de criação |
|--|------------------------------|----------------|
| Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais (ACPF) e Associação Brasileira de Criminalística (ABC) | Sim | 1989 1977 |
| Associação dos Oficiais Militares Estaduais do Brasil (Amebrasil) | Não | 1987 |
| Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (Adepol) e Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF) | Sim | – |
| Associação nacional de entidades de praças militares estaduais (Anaspra) | Não | 2007 |
| Confederação Brasileira dos Trabalhadores Policiais Cíveis (Cobrapol) | Não | 1991 |
| Federação dos Profissionais em Papiloscopia e Identificação (Fenappi) | Não | – |
| Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais (FENAPRF) | Não | 1989 |
| Sindicato dos Agentes Penitenciários Federais (Sindapef) | Não | 1990 |

Fonte: Sites das entidades
Elaboração da autora.

Na composição dos trabalhadores no Conasp, é interessante observar o período de fundação das associações e sindicatos,⁴⁵ uma vez que a intensificação da organização trabalhista relaciona-se com os debates para a CF/1988. Vale recordar que o regime

45. “O Sindicalismo nasceu na Polícia Rodoviária Federal como em todo o Serviço Público com o advento da Constituição cidadã de 1988, art. 8º, regulamentada pela lei 8.112/90, o que permitiu a criação de um canal de reivindicação do Policial (Patrulheiro), ao Poder Público, o que não era permitido, tendo em vista o Estado de exceção vivido pela Sociedade Brasileira através das normas Constitucionais vigentes até então” (Citação retirada da página da FENAPRF). Disponível em: <<http://fenaprf.org.br/fenaprf/historia>>.

ditatorial impossibilitou a articulação dos(as) trabalhadores(as) em sindicatos. Contudo, a organização dos praças da PM em nível nacional é recente, diferente do que ocorre com os oficiais,⁴⁶ que já estavam presentes nas discussões para a CF/1988. O representante da Anaspra esclarece esta especificidade:

(...) na verdade é o seguinte: essa categoria dos militares ela é muito *sui generis* em razão de ser vedada a sindicalização, você não pode filiar-se a um sindicato. O preceito constitucional estabelece que, para cada sindicato, haverá uma carta sindical. Então você não tem dois sindicatos para a mesma categoria. Para nós, militares, é completamente diferente porque você pode ter um milhão de associações. Então isso segrega muito a categoria, você fragmenta. Fica difícil ter uma coesão para categoria de policiais militares (...). Eu vou dar só o nome de carreira pra você entender: tem dois tipos, os praças e os oficiais. O ciclo de praças ainda é subdividido entre cabos, subtenente e sargentos; o círculo de oficiais são (*sic*) só oficiais, então você pega de um aspirante a coronel há um ciclo só, eles não dividem entre eles, em que pese existir os oficiais intermediários, oficiais superiores etc. Em razão dessa peculiaridade nossa, o que que ocorre, você não conseguia criar uma associação, você não conseguia concentrar todos os praças em busca de um único objetivo, ou de vários objetivos, como se fosse concentrar o processo de discussão em uma entidade. Se fosse sindicato você só pode ter um, está resolvido o problema, filie-se a ele e você vai participar do processo (Trabalhador, representante da Anaspra, entrevista realizada em outubro de 2011).

Um aspecto importante a se ressaltar é o fato de ser vedada a sindicalização e o direito de greve aos militares, daí terem encontrado na primeira Conseg um espaço para a exposição de suas demandas antigas, como a desmilitarização. Essas especificidades dos(as) trabalhadores(as) de segurança pública são muito relevantes, na medida em que possuem desdobramentos para as concepções de representação política. O quadro 5 retrata os(as) gestores(as) que integram o Conasp. Convém citar que cada trabalhador(a) possui o(a) seu(sua) respectivo(a) gestor(a).

46. "A fundação desta associação, ocorreu em virtude da necessidade dos oficiais atuarem durante os trabalhos da Constituinte de 1988, o que ocorreu de forma bastante discreta, e após a promulgação da Constituição, praticamente nenhuma atividade desenvolveu até 1990" (Citação retirada da página da Amebrasil). Disponível em: <amebrasil.com.br/site/?page_id=12>.

QUADRO 5

Composição dos(as) gestores(as) no Conasp “definitivo”

| Tipo | Nome | Compartilhamento de cadeiras |
|--------------|--|------------------------------|
| Gestores(as) | Conselho de Dirigentes dos Órgãos Periciais do Brasil | Não |
| | Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil (CONCPC) | Não |
| | CNCG-PM/CBM | Sim |
| | Conselho Nacional de Secretários de Segurança Pública (Conesp) | Não |
| | Conselho Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Segurança Pública (Consens) e Conselho Nacional das Guardas Municipais | Sim |
| | DPF e DPRF | Sim |
| | MJ | Não |
| | Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) e Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia (FNOP) | Sim |
| | Secretaria-geral da Presidência da República | Não |

Fonte: Pesquisa de campo.
Elaboração da autora.

Integram também o Conasp, os(as) conselheiros(as) convidados(as) de entidades relevantes para a segurança pública, os quais possuem direito à voz, mas não ao voto. Destes(as) convidados(as), apenas dois participam ativamente: o CNMP e o Condege. Já instâncias como o Congresso Nacional não enviaram representantes, sendo por isso alvo de críticas.

4 PERFIL DOS(AS) CONSELHEIROS(AS), AVALIAÇÃO DA COMPOSIÇÃO E ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

De modo mais específico, os trabalhos que tratam do Conasp são recentes, em decorrência das mudanças vivenciadas pelo conselho após 2009. Assim, as pesquisas se dedicam a momentos específicos, como a reestruturação, juntamente com prospecções sobre as possibilidades e atribuições, o processo eleitoral para a criação do Conasp “transitório” e sua relação com a sociedade (Kopittke, Anjos e Oliveira, 2010; Alves e Monteiro, 2011). Em uma perspectiva ampliada, Sá e Silva e Deboni (2012) discutem os desafios do Conasp “definitivo” para a PNSP com o intuito de contribuir para a sua institucionalização e efetividade.

Um aspecto importante destas pesquisas consiste em justamente destacar a especificidade do campo da segurança pública no que se refere à participação social. Enquanto outras áreas de políticas públicas implementaram institucionalidades

participativas, como conselhos gestores, conferências, “(...) a segurança pública permaneceu um desenho pré-constitucional, que não se adaptou aos novos mecanismos e dinâmicas da gestão pública brasileira após a redemocratização” (Kopittke, Anjos e Oliveira, 2010, p. 152). Neste sentido, Sá e Silva e Deboni (2012), ao tratar do Conasp, consideram relevante observar as dimensões da trajetória da política pública e a sua permeabilidade à participação social.⁴⁷

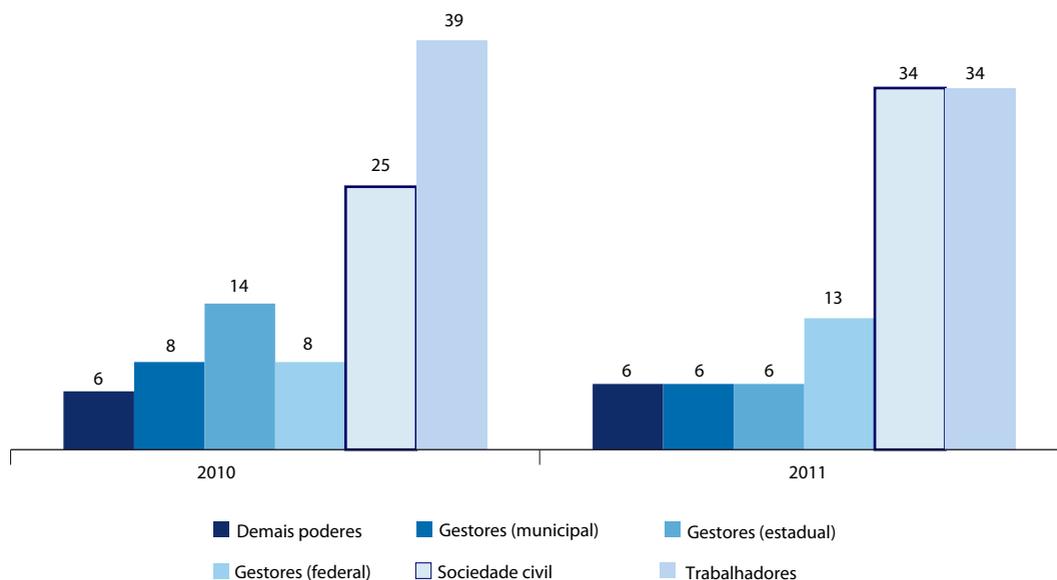
Esta seção apresenta informações sobre o perfil dos(as) conselheiros(as) entrevistados(as) do Conasp como sexo, cor, escolaridade, renda, idade, de modo a explorar as características de cada segmento e as possíveis mudanças do Conasp “transitório” para o “definitivo”. Convém ressaltar que, para fins de comparação entre os dois momentos do conselho, os dados são apresentados em percentuais.

Os dados de 2010 do Conasp foram cedidos pelo Ipea e integram a base da pesquisa sobre conselhos nacionais. Em 2010, foram entrevistados 36 conselheiros(as), sendo 25 titulares e onze suplentes. Já em 2011, participaram 32 conselheiros(as), dos quais 23 são titulares, e nove suplentes – especialmente nesse ano é relevante a participação dos suplentes tendo em vista a divisão de cadeiras entre alguns trabalhadores(as) e entidades da sociedade civil. O gráfico 1 expõe o setor de representação dos conselheiros(as) entrevistados(as), que se divide entre trabalhadores(as), sociedade civil, gestores(as) municipais, gestores(as) estaduais, gestores(as) federais e demais poderes – compostos por conselhos convidados, como o CNMP e o Condege, os quais, como já mencionado, possuem direito à voz mas não ao voto. Convém citar que o desenho do Conasp abrange 30% de trabalhadores(as), 40% de sociedade civil e 30% de gestores(as).

Luchmann e Almeida (2010) constatam a existência de uma significativa presença feminina nos conselhos gestores de políticas públicas se comparada com o que ocorre nas instituições tradicionais de representação política. Assim, evidencia-se, nos conselhos gestores, uma distinção quanto à representatividade das mulheres, embora se mantenha a elitização quanto à escolaridade e renda. Enquanto na competição partidária, os candidatos expõem-se para a sociedade como um todo, e aos valores culturais que são compartilhados, nos conselhos gestores ocorre um processo diferenciado, no qual a trajetória e as ideias adquirem maior peso.

47. As características e a posição institucional; as características dos atores direta ou indiretamente envolvidos.

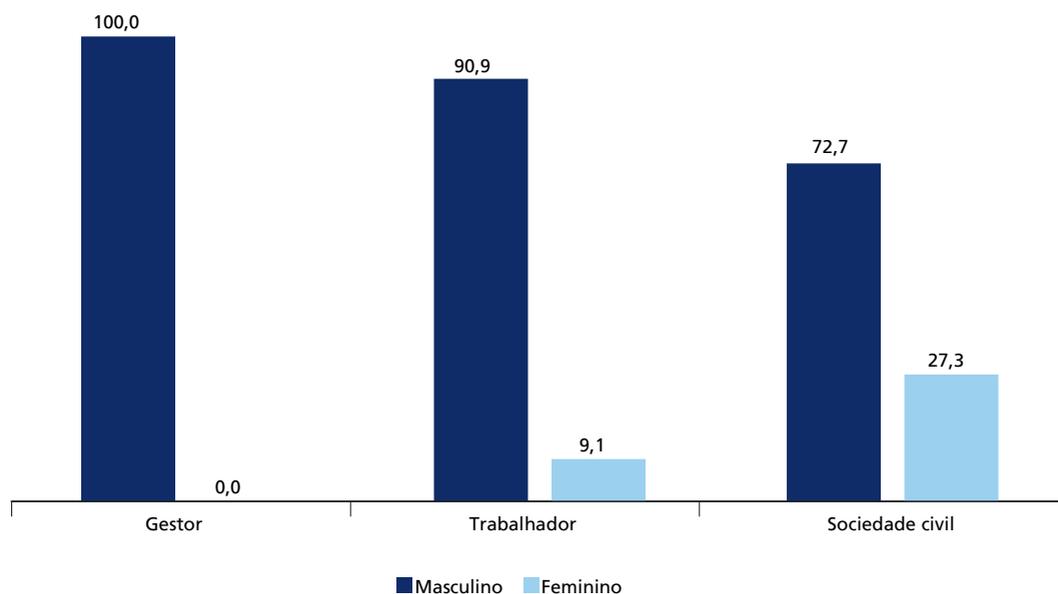
GRÁFICO 1
Setor de representação (2010-2011)
 (Em %)



Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
 Elaboração da autora.

No que se refere à distribuição de gênero no Conasp, o número de homens e mulheres não se alterou no período, mantendo a média de 85% de homens. É claro que a área da segurança pública difere-se das analisadas por Luchmann e Almeida (2010), que trataram da saúde, assistência social e criança e adolescente. Conforme o gráfico 2, existe uma diferenciação da representação de gênero de acordo com o segmento em questão, sendo que a presença de representantes da sociedade civil contribui para uma participação de gênero mais ampla. Nesse segmento é possível encontrar o maior percentual de mulheres (27,3%), número consideravelmente superior ao existente entre as trabalhadoras (9,1%).

GRÁFICO 2
Sexo por segmento (2011)
(Em %)

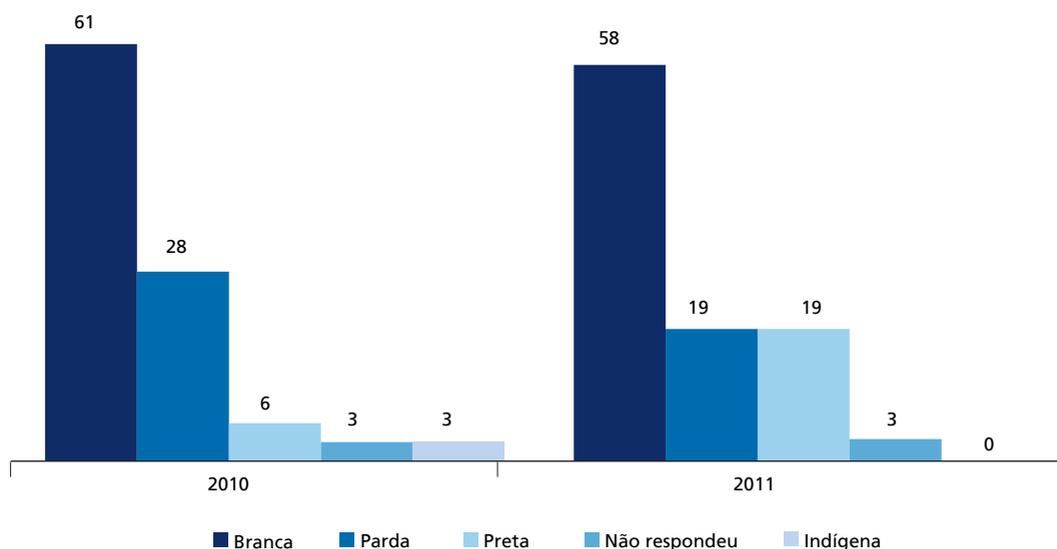


Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

A maior parte dos(as) conselheiros(as) declarou-se branco nos dois períodos, 2010 e 2011, perfazendo uma média de 60%. Entretanto, na composição de 2011, o número de pretos aumentou consideravelmente (11%) – gráfico 3. O aspecto é interessante, pois revela uma diversificação no perfil dos representantes, possuindo assim relevância para a dimensão descritiva da representação e para as concepções que ressaltam uma política de presença, a exemplo de Philips (2001).

As dimensões da escolaridade e da renda são interessantes para tratar da desigualdade política. Apesar de não serem aprofundados neste trabalho, os argumentos da abordagem dos recursos são importantes, pois ressaltam que os fundamentos econômicos, educacionais, informacionais e organizacionais vinculam-se à capacidade do poder político.

GRÁFICO 3
Cor dos(as) conselheiros(as) (2010-2011)
 (Em %)

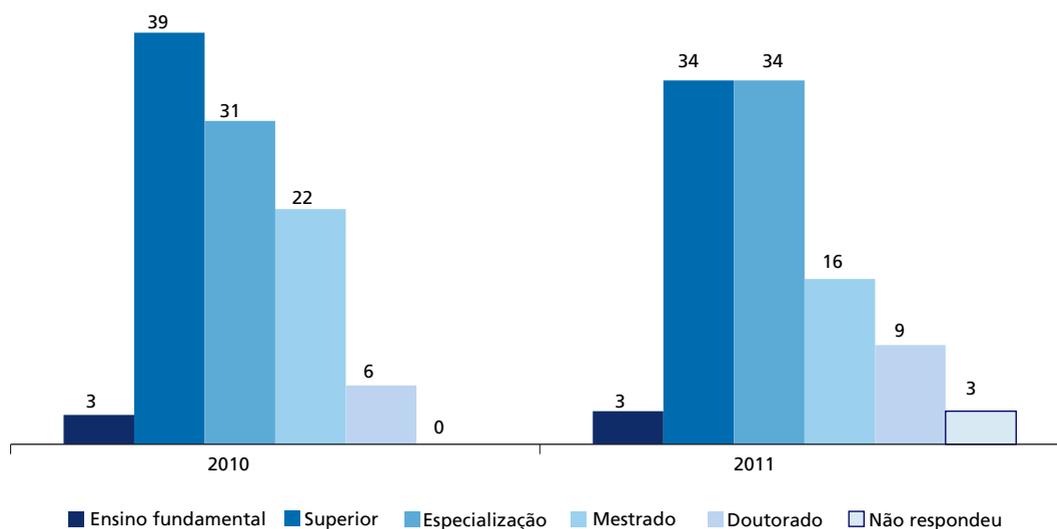


Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
 Elaboração da autora.

Partilhando das contribuições de Max Weber e Robert Dahl, Fuks e Perissinotto (2006) entendem que os recursos abrangem atributos das posições sociais e institucionais, daí possibilitarem a análise dos constrangimentos estruturais definidores da participação. A menção à abordagem dos recursos e interesses permite uma leitura mais ampla sobre as representações políticas, na medida em que fornece o contraponto e um complemento à interpretação da representação como *advocacy*, pois abrange aspectos das críticas endereçadas a Urbinati.

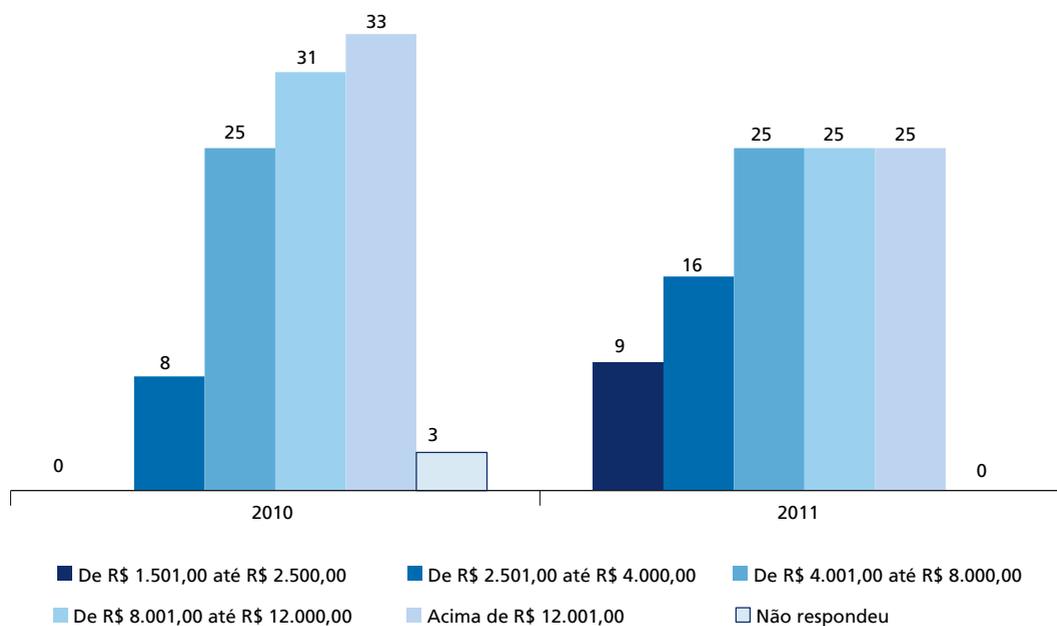
Os conselheiros possuem alta escolaridade (gráfico 4). A grande maioria tem mais que o ensino superior completo (97%), quadro este que permanece semelhante no Conasp definitivo (93%). Entretanto, a renda dos(as) conselheiros(as), conforme demonstra o gráfico 5, tem uma alteração mais intensa, tendo em vista que, no Conasp “transitório”, inexistia a faixa de renda que vai de R\$ 1.501,00 a R\$ 2.500,00. As rendas mais elevadas, acima de R\$ 4.000,00, apresentam um declínio de 89% para 75%. No “Conasp definitivo”, gestores(as) e trabalhadores(as) possuem as rendas mais elevadas, enquanto os integrantes da sociedade civil concentram-se nas faixas mais baixas. De qualquer modo, a renda dos(as) conselheiros(as) é bem maior que a renda média da população brasileira e se assemelha aos resultados observados em outras pesquisas sobre conselhos gestores.

GRÁFICO 4
Escolaridade dos(as) conselheiros(as) (2010-2011)
(Em %)



Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

GRÁFICO 5
Renda dos(as) conselheiros(as) (2010-2011)
(Em %)



Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

O município de residência dos(as) conselheiros(as) do Conasp “transitório” foi majoritariamente o Distrito Federal (19,4%), São Paulo (11,1%) e João Pessoa (8,3%). No Conasp “definitivo”, ocorreu uma maior concentração no Distrito Federal (25,0%), no Rio de Janeiro (9,4%) e em João Pessoa (9,4%). Convém mencionar que as duas reuniões do Conasp itinerantes foram realizadas justamente no Rio de Janeiro e em João Pessoa, com o intuito de que o Conasp pudesse incentivar a discussão sobre os conselhos estaduais e conhecesse diferentes realidades. Assim, existe a preocupação de intensificar a relação do Conasp com os estados, especialmente pelo fomento aos conselhos estaduais. Alguns conselheiros relataram que muitas vezes sentem-se deslegitimados em seus estados de origem pela falta de interlocução com as secretarias de segurança pública.

Dando sequência à análise, a faixa etária dos(as) conselheiros(as) vai dos 41 aos 60 anos (58,5%), com poucos(as) deles(as) na faixa dos 21 aos 30 anos (4,5%). Houve um leve acréscimo na fatia mais jovem, que se fez mais perceptível nas reuniões do Conasp de 2011 graças à inserção do Fonajune, que pôs em pauta prioritariamente os homicídios dos jovens negros.

Uma mudança significativa do Conasp “transitório” para o “definitivo” consistiu no tempo de permanência como conselheiro(a) – pois o percentual dos que estiveram por mais de um ano na função cresceu 28,0%. Enquanto em 2010 predominaram os(as) conselheiros(as) com menos de um ano (67,0%), em 2011, a situação inverteu-se. Ao mesmo tempo em que ocorreu a renovação, principalmente no segmento da sociedade civil, a memória da CON esteve presente para parte considerável do conselho, sendo retomada em diversos momentos. Em 2011, 81,8% dos(as) trabalhadores(as) estavam há mais de um ano na função, enquanto, na sociedade civil, este percentual somava 54,5%.

É importante ressaltar as características peculiares de cada segmento, uma vez que estas possuem desdobramentos nos debates sobre representação. Em 2011, destaca-se a diferença do tempo como conselheiro(a) entre os(as) gestores(as) e os demais segmentos. Por isso, o trabalhador representante da ABC destacou a transitoriedade maior dos gestores: “Ah é uma rotatividade bastante grande de gestores. Porque ali não adianta, é questão política. Quem é que é (*sic*) nomeado vai mudando (...)” (Entrevista realizada com trabalhador representante da ABC em dezembro de 2011). Os(as) gestores(as) estão sujeitos(as) a mudanças de governo tanto no âmbito estadual quanto no federal, assim como a possíveis transferências de setor ou mesmo desligamento.

No que se refere à atuação em conselhos, em 2010, 31% dos(as) conselheiros(as) participavam de outros conselhos ou 11% já haviam participado. Em 2011, elevou-se o percentual de conselheiros(as) que participavam pela primeira vez, e diminuiu o número de participantes em outros conselhos (19%). Este aspecto de participação em outros conselhos é interessante na medida em que possibilita um acúmulo de experiências em institucionalidades participativas, tema que esteve presente em diversas discussões no Conasp.

É oportuno destacar que a passagem por conselhos gestores apresenta aspectos diferentes quando se leva em consideração o segmento neles atuante – gráficos 6 e 7. Em 2010, entre os que não haviam estado em outros conselhos, destacam-se principalmente os(as) trabalhadores(as), com 92,9%. Em contrapartida, em 2011, o cenário era outro, já que os(as) gestores(as) compunham a principal fatia dos que participavam pela primeira vez, com 87,5%. Quando se trata da experiência em outros conselhos, seja atual ou passada, em 2010 foram também estes os integrantes mais ativos(as), com 70%. Na sequência, situa-se a sociedade civil, com 62,5%, e por último os(as) trabalhadores(as), com apenas 7,1%. Ressalta-se assim que no Conasp “transitório” a atuação em conselhos gestores constituía-se em uma grande novidade, especialmente para os trabalhadores da segurança pública, o que corrobora o argumento desenvolvido na primeira seção, sobre a existência de um tipo diferenciado de representação quando se trata de uma categoria profissional.

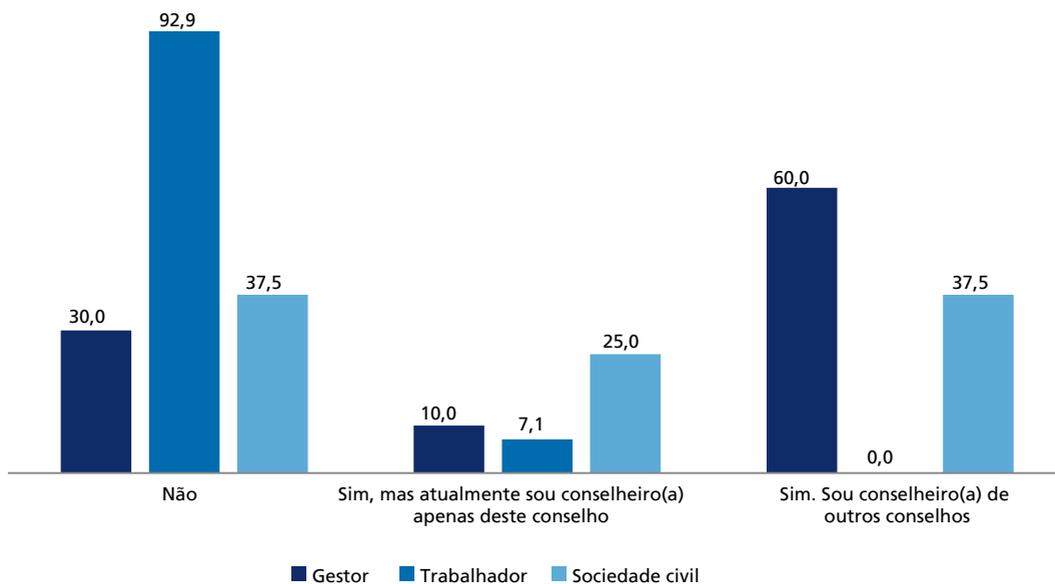
Os(as) conselheiros(as) que participam ou já participaram de outros conselhos puderam especificar as esferas e áreas de política pública de cada conselho. Os nacionais citados foram o Conselho Nacional de Combate à Tortura; Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM); e o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD).

Nessa relação do Conasp com outros conselhos nacionais, os conselheiros(as) entrevistados(as) foram questionados(as) sobre a possibilidade de existir algum destes que pudesse servir de modelo para o Conasp. Nas respostas, os conselheiros(as) demonstraram ciência da especificidade da segurança pública frente a outras áreas, sendo que alguns apresentaram uma visão mais crítica sobre a possibilidade.

GRÁFICO 6

Atuação em outros conselhos de políticas públicas por segmento (2010)

(Em %)

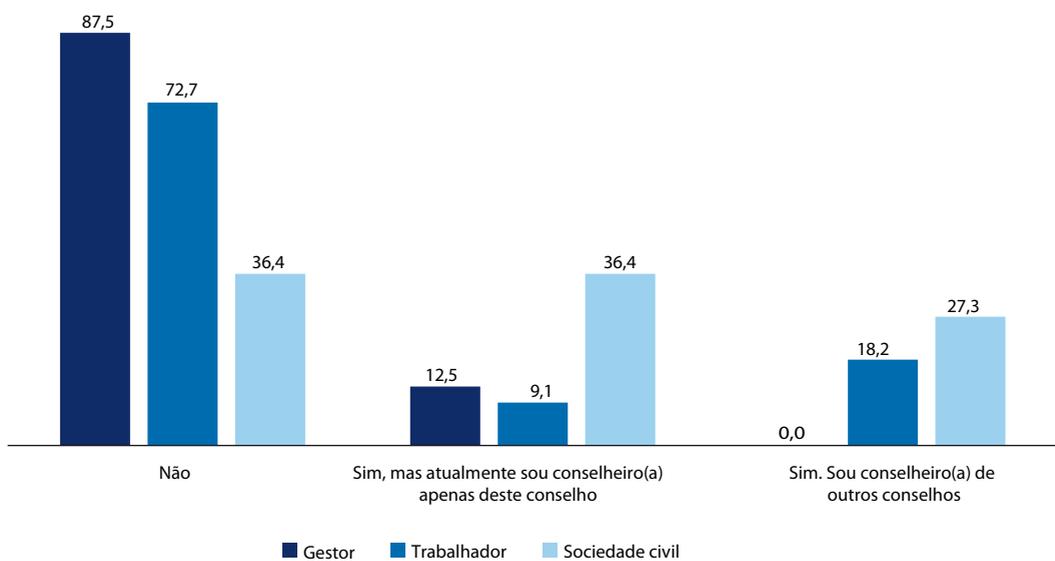


Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

GRÁFICO 7

Atuação em outros conselhos de políticas públicas por segmento (2011)

(Em %)



Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

Já outros(as) conselheiros(as) ressaltaram o Conselho Nacional de Saúde (CNS) como exemplo a ser seguido, tanto pela capacidade de organização popular – mobilização com as bases – quanto pela relevância da institucionalização por lei, e não por decreto:

Em nível estadual ou (...) eu acho que grande referência nacional é o *conselho de saúde*. A GRANDE referência. Que é um conselho antigo, mas que conseguiu *construir uma legislação* forte, né. Fortalecer a questão da saúde pública do SUS e, principalmente, conseguiu estabelecer uma interlocução muito forte com *as bases*. Um Conselho onde os conselhos locais de saúde funcionam, os conselhos estaduais de saúde funcionam e são conselheiros qualificados tecnicamente também, mesmo os conselheiros mais simples do bairro, ele consegue ter uma qualificação muito forte. Tanto é que eu acho que é uma das maiores conferências nacionais. (...) Mas não só do ponto de vista da estrutura técnica e legal, né, do fundamento legal da legislação dele, mas que o enfoque do representante do CNMP, mas eu trago o enfoque da *capacidade de organização popular*, de mobilização popular e de efetivo funcionamento das entidades de base da área da saúde (Sociedade civil, representante do MNDH, entrevista realizada em dezembro de 2011, grifo nosso).

De qualquer modo, convém ressaltar que a trajetória de outros conselhos é constantemente evocada tanto para refletir sobre a institucionalização recente da segurança pública, a relação com a sociedade civil e os movimentos sociais, assim como para observar, nestas outras experiências, processos que de alguma forma possam ser “inspiradores”.

Na própria secretaria executiva do Conasp desenvolveu-se em 2011 o movimento de conhecer outros conselhos e identificar o que pode ser aprendido das outras experiências, mas sempre com atenção para a dimensão institucional (história do conselho, tempo de existência). Neste processo, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) foi apontado como um modelo interessante, principalmente pela legitimidade que possui ao ter um representante da sociedade civil no cargo de presidente. Além disso, trata-se de um conselho interministerial que se vincula a dezesseis ministérios.

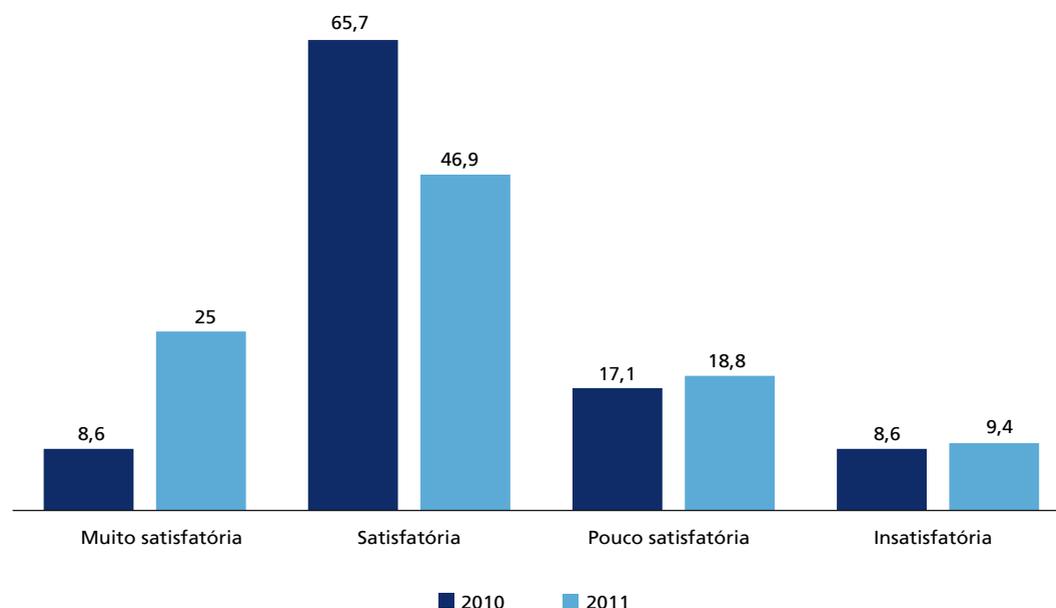
Na entrevista realizada com integrantes da secretaria executiva, foi relatado que existem outros conselhos vinculados ao próprio MJ, como o CNPCP; Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD); e o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDC). Além disso, as integrantes da secretaria executiva enfatizaram a dificuldade para a realização de atividades de modo integrado e ausência de reuniões com outros conselhos.

4.1 Avaliação da composição do conselho

A avaliação da composição do conselho contempla diferentes elementos que refletem o seu desenho institucional, sua dinâmica de funcionamento, aspectos da própria representação política e a percepção que os diferentes segmentos possuem uns dos outros. O percentual de conselheiros(as) muito satisfeitos(as) com o número de conselheiros(as) aumentou de 5,6% em 2010, para 12,5% em 2011, além disto, observou-se um declínio dos insatisfeitos(as).

A diversidade de setores que o Conasp agrega é interessante para tratar das mudanças em torno da representação política – o gráfico 8 revela o grau de satisfação com a diversidade de setores no conselho. Enquanto em 2010 o número de muito satisfeitos era de 8,6%, em 2011 ocorre um aumento para 25,0%. Assim, na visão dos(as) próprios(as) conselheiros(as), o processo eleitoral de 2010 contribuiu para ampliar a diversificação de atores em torno da segurança pública.

GRÁFICO 8
Diversidade de setores (2010-2011)
(Em %)

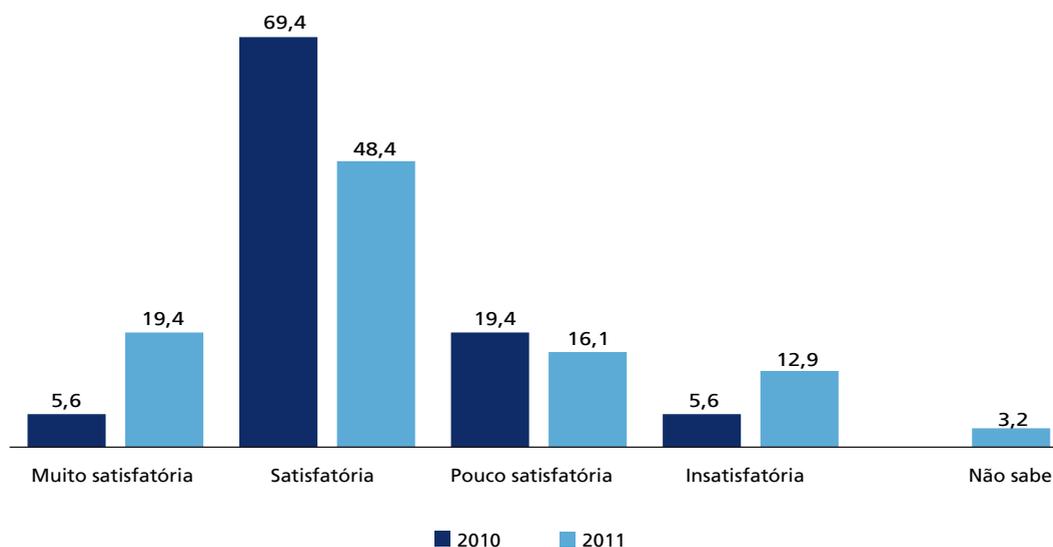


Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

Em contrapartida, o número de conselheiros(as) por setor não teve uma avaliação tão positiva quanto à diversidade de setores envolvidos. Assim, houve um declínio dos satisfeitos em 10,0%, ao passo que os poucos satisfeitos aumentaram de 20,0% em 2010, para 31,3% em 2011. Ou seja, apesar de as transformações no Conasp terem agregado atores diferenciados, principalmente na sociedade civil, o fato de o número de conselheiros(as) ser reduzido não obteve o mesmo apoio. Em algumas reuniões do Conasp em 2011, foi possível observar o posicionamento de conselheiros(as) que propunham a inclusão, como convidada, de entidades como a OAB, o que gerou uma grande discussão. Por parte da sociedade civil, também houve conselheiros que exigiam maior representação do segmento no conselho, reivindicando a metade das vagas, e não os 40% previstos.

A visão que os(as) conselheiros(as) possuem acerca da forma de escolha das entidades é interessante para expressar os dois momentos do Conasp. Em 2010, o Conasp “transitório” possuía vínculo direto com a CON, que atuou na primeira Conseg, sendo que estas entidades foram convidadas pelo governo. Já em 2011, o cenário foi distinto, pois o processo eleitoral de 2010 estabeleceu critérios para a disputa das vagas. De acordo com o gráfico 9, é possível identificar que os posicionamentos dividem-se entre os muito satisfeitos (19,4% em 2011) e os insatisfeitos, que passaram de 5,6% em 2010, para 12,9% em 2011.

GRÁFICO 9
Forma de escolha das entidades (2010-2011)
(Em %)



Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

A forma de escolha dos(as) conselheiros(as) dentro das entidades obteve um aumento considerável no percentual de muito satisfeitos, que passou de 2,8% em 2010, para 17,9% em 2011. É possível identificar assim um processo de mudança que diversificou os atores envolvidos, estabeleceu um processo eleitoral para a escolha de representantes dos(as) trabalhadores(as) e da sociedade civil, modificou a quantidade de conselheiros(as), mas não alterou os níveis de participação, que se mantiveram na proporção de 40% para integrantes da sociedade civil, 30% para trabalhadores(as) e 30%, gestores(as). Este aspecto pode ser um reflexo também da avaliação do modo de atuação e exercício da representação desenvolvida pelos(as) conselheiros(as) no Conasp, uma vez que é mais difícil que os segmentos saibam detalhadamente dos mecanismos de escolha internos.

A divisão de cadeiras entre os diferentes segmentos foi um mecanismo criado para dar pluralidade maior de representantes a uma composição menor do conselho. Esta divisão tem operado de diferentes modos. Por exemplo, na sociedade civil, algumas entidades optaram pelo revezamento anual, ou seja: se, em 2011, uma determinada entidade participou prioritariamente das reuniões, em 2012, outra entidade deveria substituí-la. É claro que existe forte interlocução entre as entidades, mesmo que ocorra esta alteração. No caso de alguns trabalhadores(as) e gestores(as), ocorre uma alternância de reunião entre as associações e entidades; em outros casos, o(a) conselheiro(a) suplente e o titular se fazem presentes constantemente, o que de certo modo amplia a possibilidade de intervenção. Convém mencionar que apenas um(a) conselheiro(a) de cada cadeira recebe financiamento do MJ para participar das reuniões, ou seja, entidades que possuem recursos próprios conseguem viabilizar de modo constante a presença dos(das) seus(suas) representantes.

Os dados referentes à compreensão dos assuntos tratados no conselho mantiveram-se constantes nos dois períodos. Convém mencionar que certos assuntos discutidos na plenária vinham de uma trajetória de debates construída pela falta de avanços significativos destes temas, os quais foram retomados e abordados em diversos momentos e em decorrência de fatores como tempo, falta de consenso ou quórum. Um exemplo de temática que foi alvo de várias discussões consistiu no decreto de criação do Conasp, ponto de pauta de diversas reuniões em 2011.

Os(as) conselheiros(as) também foram indagados sobre a compreensão da linguagem utilizada nas reuniões do conselho – ocorreu no período um pequeno aumento de 8,2%

na compreensão plena das questões. A depender do tipo de temática em discussão no Conasp foi possível perceber um entendimento maior dos assuntos mais próximos da experiência dos(as) conselheiros(as), ou, menor, como foram as discussões sobre o Plano Pluri Anual (PPA).

4.2 Avaliação da estrutura do Conesp

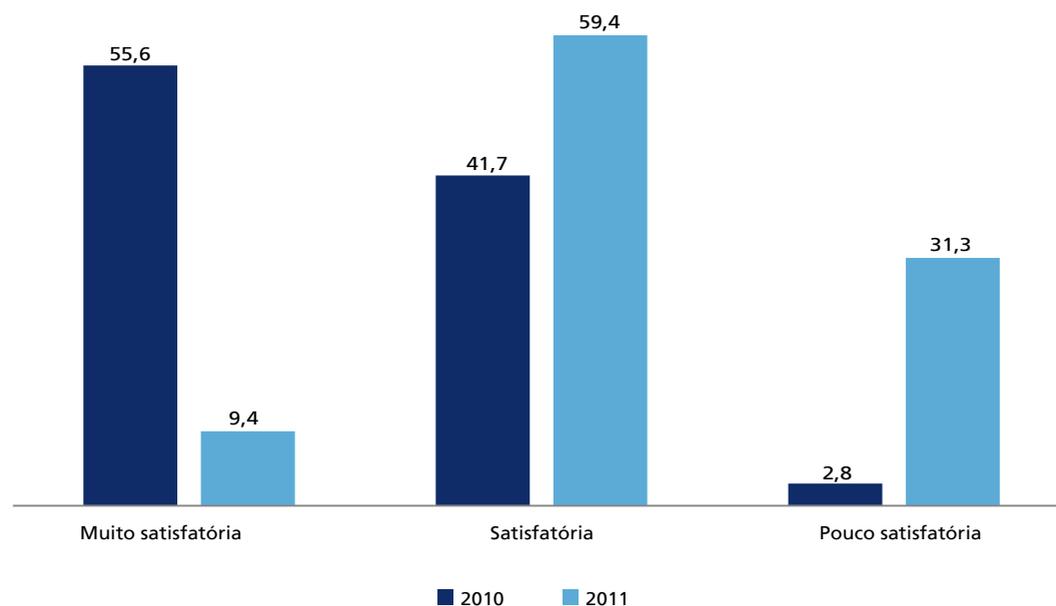
A estrutura do conselho recebeu também a avaliação dos(as) conselheiros(as), assim, foram contemplados aspectos que remetem ao próprio desenho institucional do órgão, como secretaria executiva, regimento interno, presidência, plenária, comissões temáticas e meios de divulgação. Convém ressaltar que do Conasp “transitório” ao “definitivo” ocorreram alterações importantes na secretaria executiva, que teve sua equipe consideravelmente reduzida e vivenciou diversas mudanças no seu espaço físico. A presidência passou a ser ocupada pela Senasp.

No período de 2010 a 2011, o Conasp enfrentou também a mudança do ministro da Justiça, que no governo Lula foi Tarso Genro e no governo Dilma, José Eduardo Cardozo. Os(as) conselheiros(as) sentiram a ausência de José Eduardo Cardozo nas reuniões e da própria secretária nacional, por isso reivindicaram, em junho de 2011, a realização de uma reunião extraordinária com o ministro para a interação do conselho com as proposições ministeriais para as políticas de segurança pública. Esta reunião contribuiu para que, no início do segundo semestre de 2011, esta relação fosse modificada.

O gráfico 10 retrata a alteração que ocorreu na satisfação em relação à atuação da secretaria executiva do Conasp – em 2010, 55,6% dos(as) conselheiros(as) avaliaram-na como muito satisfatória. Contudo, em 2011 este número decaiu para 9,4%, acompanhado pelo acréscimo do pouco satisfatório, que atingiu 31,3% em 2011.

A satisfação com o regimento interno e com as resoluções aumentou de 2010 para 2011, o que pode ser em parte, mas principalmente, explicado pelo fato de o regimento ter sido muito discutido em 2011.

GRÁFICO 10
Secretaria executiva (2010-2011)
 (Em %)

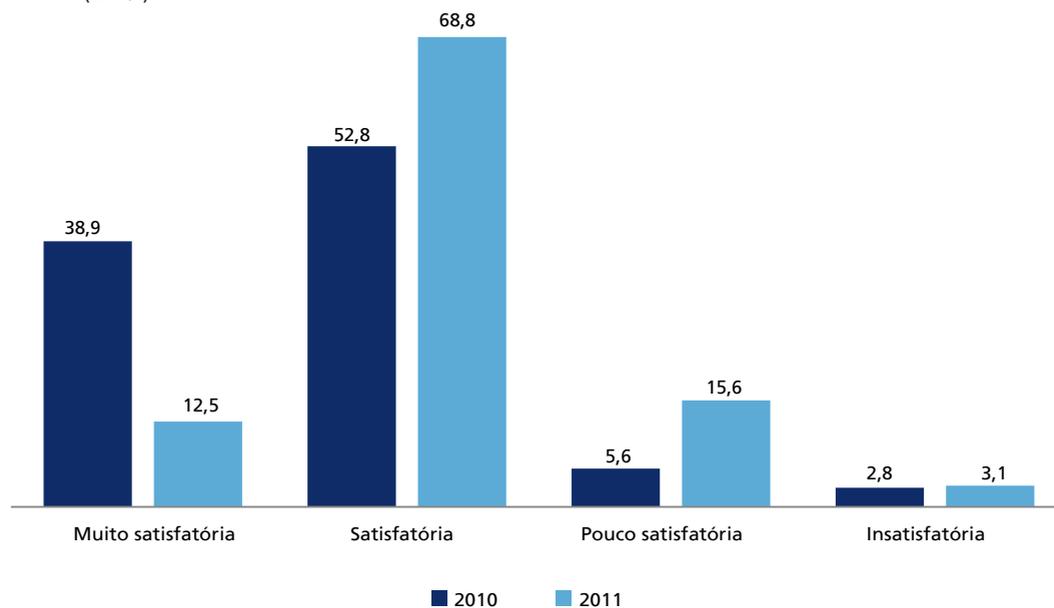


Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
 Elaboração da autora.

O gráfico 11 expressa um declínio da satisfação em relação à presidência do Conasp, que, em 2010, tinha 38,9% das respostas como muito satisfatória. Em contrapartida, este percentual alterou-se em 2011 para 12,5%, ocorrendo também um aumento dos pouco satisfeitos. Assim, é preciso citar novamente que os(as) conselheiros(as) sentiram a ausência da Senasp em algumas reuniões. Além disto, a visão mais crítica dos(as) conselheiros(as) sobre a estrutura administrativa pode estar vinculada a um acréscimo das expectativas sobre a própria atuação do Conasp.

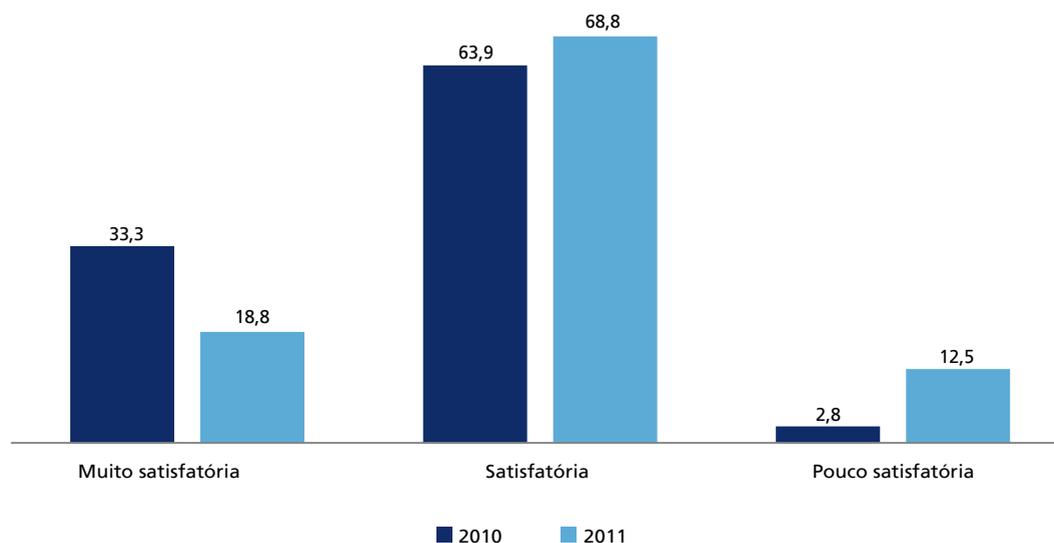
Conforme demonstrado no gráfico 12, o pleno do Conasp recebeu críticas dos(as) conselheiros(as), pois ocorreu um declínio das posições muito satisfatórias, que passaram de 33,3% em 2010, para 18,8% em 2011. Além disto, aconteceu um aumento das visões que consideraram a plenária pouco satisfatória, de 2,8% em 2010, para 12,5% em 2011. Os questionamentos sobre a capacidade de atuação e o papel do pleno do Conasp estiveram presentes nas entrevistas. Como foi possível observar nas reuniões, em determinadas ocasiões, as discussões limitaram-se muito às questões específicas, razão pela qual o conselho não conseguiu cumprir os pontos de pauta previstos inicialmente, os quais consequentemente ficaram para reuniões futuras.

GRÁFICO 11
Presidência (2010-2011)
(Em %)



Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

GRÁFICO 12
Plenária (2010-2011)
(Em %)

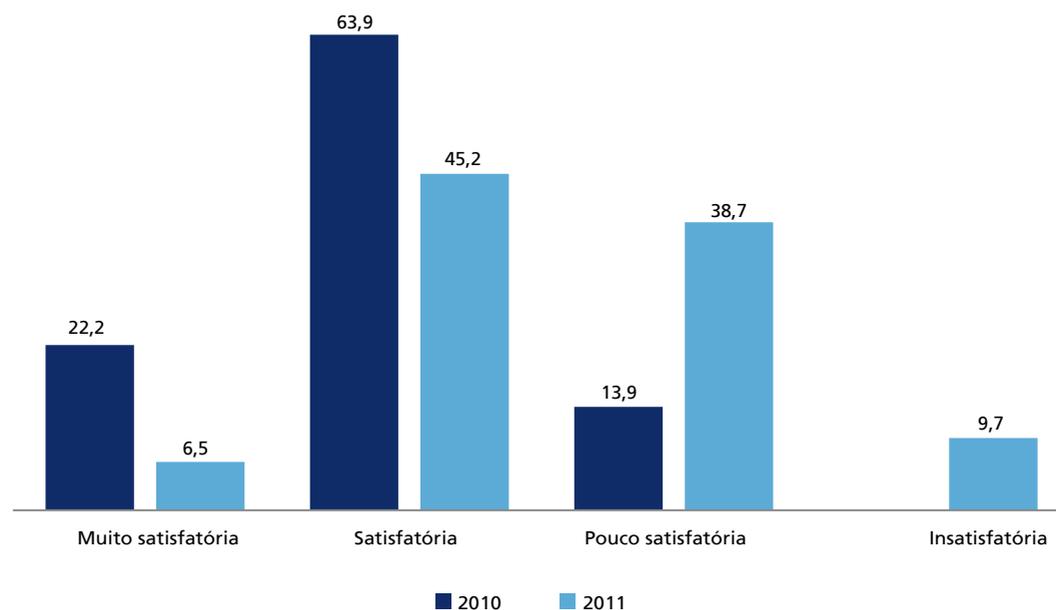


Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

As comissões temáticas e os grupos de trabalho tiveram um decréscimo em sua avaliação; em 2010, 22,2% dos(as) conselheiros(as) os consideravam muito satisfatórios, ao passo que em 2011 este índice foi de apenas 3,1%. Ocorreu ainda um aumento no posicionamento pouco satisfatório, que em 2011 expressava-se em 31,3%.

Conforme o gráfico 13, é grande a insatisfação quanto aos meios de divulgação empregados pelo Conasp. Os posicionamentos muito satisfatórios diminuíram (22,2% em 2010, para 6,5% em 2011), juntamente com os satisfatórios (63,9% em 2010, para 45,2% em 2011). Além disto, aumentaram os níveis de insatisfação.

GRÁFICO 13
Meios de divulgação (2010-2011)
(Em %)



Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

As câmaras técnicas, criadas em 2011, integraram a avaliação sobre a estrutura administrativa. Os(as) conselheiros(as) observaram a atuação das câmaras como muito satisfatória (10%) e satisfatória (59%). Cabe mencionar que o trabalho nas câmaras técnicas contribuiu para a aprovação de recomendações relevantes, como a que tratou da realização da segunda Conseg.

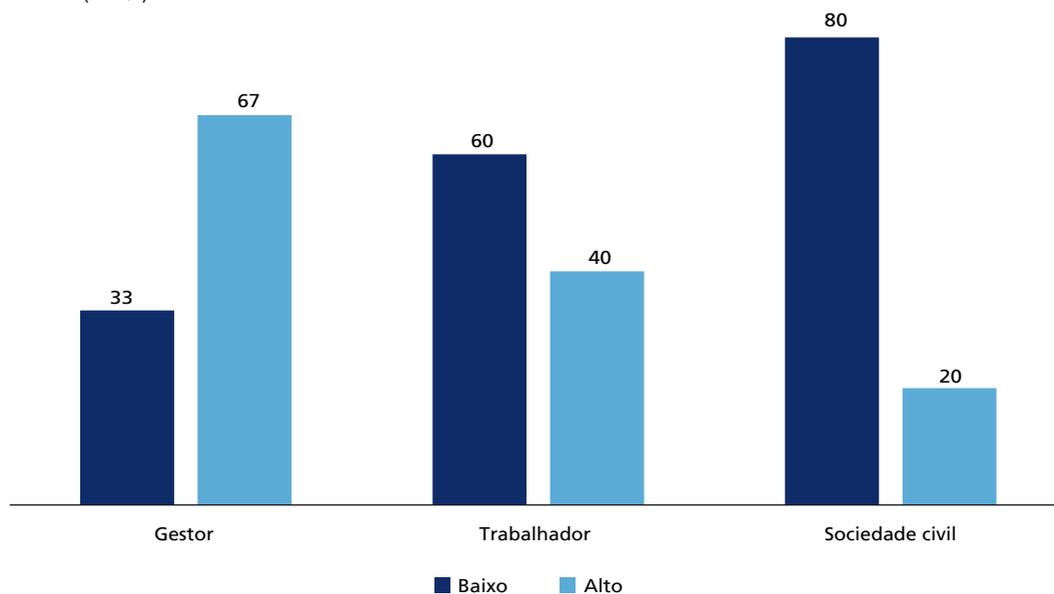
4.3 Criação do Índice de Avaliação da Estrutura Administrativa (IEA)

Com o intuito de propiciar novos cruzamentos e uma análise mais sucinta, foram criados três índices que agregam questões do questionário. O primeiro índice criado foi o IEA; os demais índices serão expostos na próxima seção. Para criar o IEA, agregou-se a avaliação dos seguintes aspectos: secretaria executiva; meios de divulgação e comunicação; regimento interno e resoluções; presidência; plenária; e grupos de trabalho. Após a junção das seis variáveis, foi observada a consistência do índice, que, por sua vez apresentou, um Alpha de Cronbach⁴⁸ consistente para os dois períodos. Posteriormente, criou-se um histograma para observar a distribuição dos valores e, após a delimitação da média, o índice foi separado em duas categorias: alto grau de avaliação da estrutura administrativa (valores superiores à média) e baixo grau de avaliação da estrutura administrativa (valores inferiores à média).

Os gráficos 14 e 15 apresentam a avaliação do IEA em 2010 e 2011 de acordo com a percepção dos segmentos. Importante citar que existe uma divergência grande de opiniões quanto ao assunto, principalmente entre os(as) gestores(as) e os(as) trabalhadores(as) e representantes da sociedade civil. O posicionamento mais crítico é encontrado na sociedade civil, com o grau de avaliação mais baixo em 2010, somando 80,0%. Em 2011, a avaliação da estrutura do Conasp melhorou, deixando as opiniões de trabalhadores(as) e da sociedade civil mais próximas umas das outras. De modo distinto, os(as) gestores(as) inseriram-se no alto grau de avaliação da estrutura administrativa, chegando a somar 87,5%.

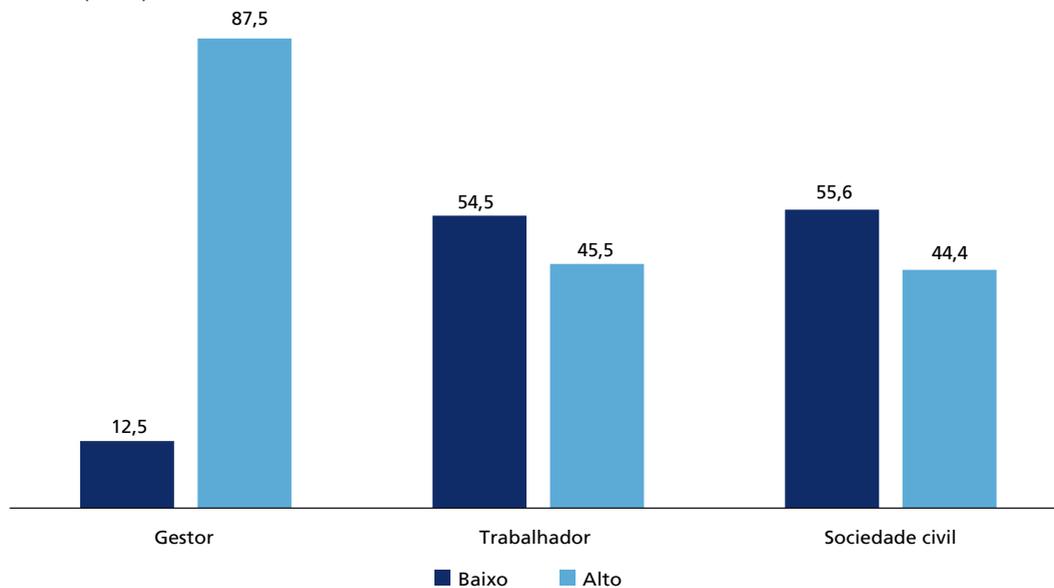
48. Em 2010, o Alpha de Cronbach foi de 0,737, e em 2011, de 0,721.

GRÁFICO 14
IEA (2010)
(Em %)



Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

GRÁFICO 15
IEA (2011)
(Em %)



Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

4.4 Principais dificuldades do Conasp

Os(as) conselheiros(as) apontaram as principais dificuldades enfrentadas pelo Conasp “transitório” e pelo “definitivo”, conforme gráfico 16. Em 2010, o pouco tempo para as reuniões foi considerado a maior dificuldade (50,0%); em segundo lugar, ficaram as questões políticas alheias à agenda do conselho (47,2%), o que talvez se explique pelo fato de 2010 ter sido um ano eleitoral, no qual o então ministro Tarso Genro elegeu-se governador do Rio Grande do Sul; e, em terceiro lugar, mencionaram a pouca antecedência com que pauta e subsídios foram disponibilizados para discussão (27,8%).

GRÁFICO 16

Principais dificuldades enfrentadas pelo conselho (2010)

(Em %)



Fonte: Ipea (2010).
Elaboração da autora.

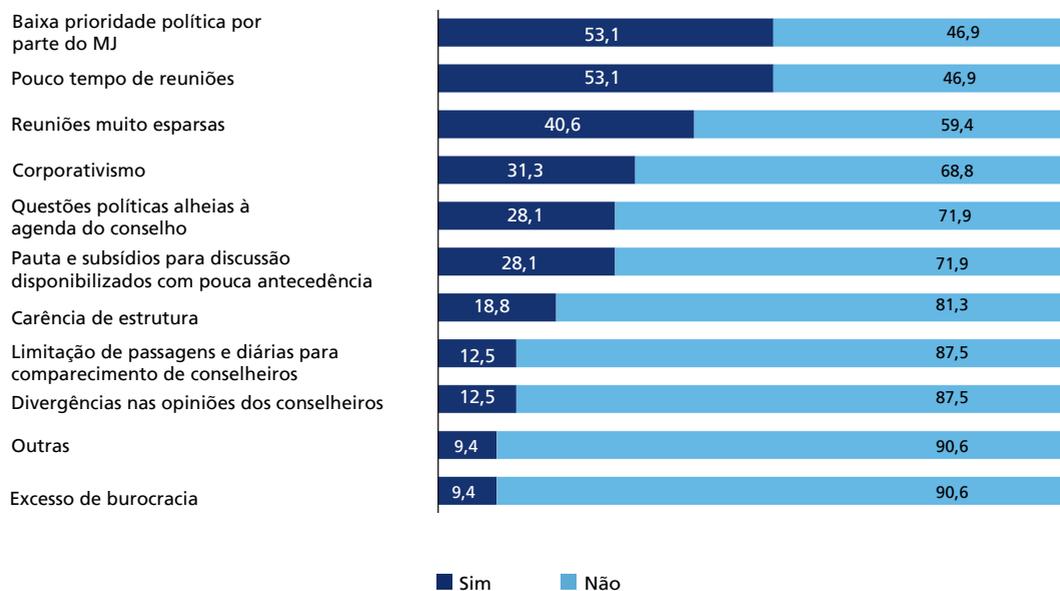
De modo diferente, em 2011, a baixa prioridade política por parte do MJ assumiu destaque como uma grande dificuldade do Conasp, com 53,1% (gráfico 17). Este aspecto expressa o anseio dos(as) conselheiros(as) de possuírem maior capacidade de interferência nas políticas de segurança pública, algo que se tornou evidente no decorrer das reuniões. Na sequência, o pouco tempo de reuniões (53,1%) e o longo intervalo entre elas (40,6%) também foram alvo de críticas. É necessário frisar que as reuniões do Conasp são bimestrais e, quando demandadas, ocorrem reuniões extraordinárias. A questão do corporativismo

foi citada de modo espontâneo no questionário aplicado em 2010, por isso, na segunda aplicação, acrescentou-se este tópico. O corporativismo dos(as) conselheiros(as) foi ressaltado por 31,3% dos respondentes, o que indica a necessidade de conceituar o sentido do corporativismo para a representação política.

GRÁFICO 17

Principais dificuldades enfrentadas pelo conselho (2011)

(Em %)



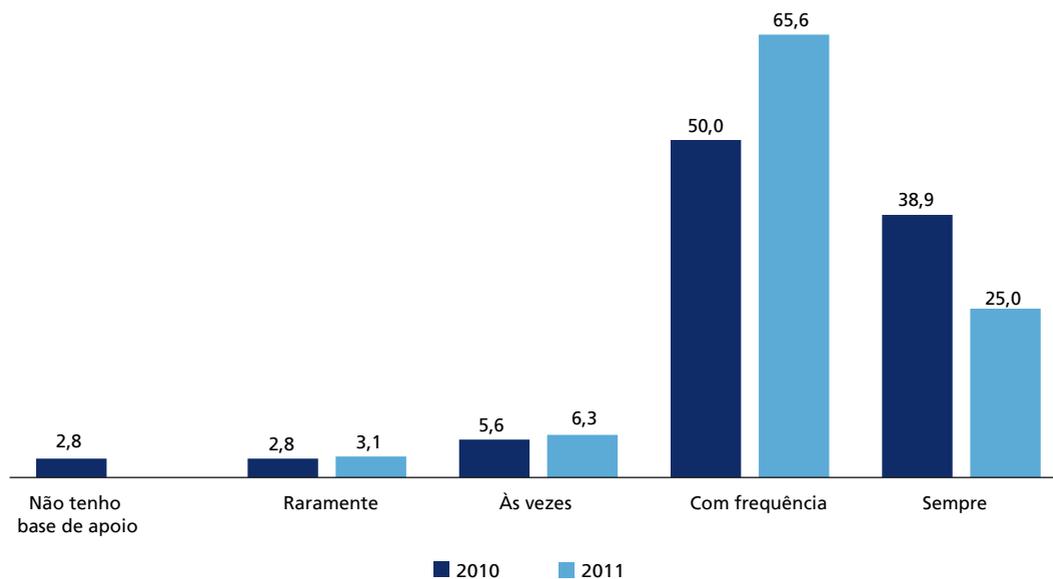
Fonte: Dados coletados pela autora.
Elaboração da autora.

Tais gráficos possibilitam observar a dinamicidade do Conasp nos dois anos pesquisados, pelas modificações que ocorreram nas principais dificuldades expressas pelos(as) conselheiros(as) e fornecem mais elementos para a análise. Na próxima seção, as concepções de representação política são tratadas com maior densidade.

5 O CONASP E AS CONCEPÇÕES DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Nesta seção, a temática da representação política é abordada de modo mais sistemático, especialmente em relação às diferentes concepções de representação política exploradas na primeira seção. Os(as) conselheiros(as) foram questionados(as) inicialmente sobre a existência de uma base de apoio para o exercício da representação e a intensidade deste contato nos dois períodos analisados, conforme demonstra o gráfico 18. A maioria dos(as) conselheiros(as) afirmou possuir base de apoio, sendo que a frequência do contato foi descrita como intensa, já que, entre as opções possíveis, os percentuais concentraram-se na resposta com frequência (50,0% em 2010 e 65,6% em 2011).

GRÁFICO 18
Frequência de contato com a base (2010-2011)
(Em %)



Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

Os(as) conselheiros(as) especificaram as suas bases de apoio; de modo geral, a dos(as) trabalhadores(as) provém da própria categoria que representam, como a FENAPRF e a Adepol; entre os gestores(as), refere-se mais às instituições que representam, sendo

que, em alguns casos, sua base de apoio amplia-se, com menção, por exemplo, “(...) à representatividade de mais de 650 instituições”.

No que se refere à representação da sociedade civil, existe uma sensível diferença na constituição da base de apoio entre os anos de 2010 e 2011. Enquanto em 2010, as bases de apoio estavam mais restritas às próprias entidades dos(as) conselheiros(as), em 2011, este cenário modificou-se, em virtude da pluralização da sociedade civil. As entidades da sociedade civil que vivenciaram o processo eleitoral de 2010 passaram a adquirir um grau de articulação nacional mais amplo, vinculando-se muitas vezes a outros movimentos sociais, como é possível observar nas seguintes respostas: “A estrutura organizacional da Pastoral Carcerária em todo o país, outros serviços da igreja e outras igrejas, as ouvidorias de polícia em diversos estados e outras articulações com entidades de direitos humanos”; “Movimento Negro, Movimento de Religiões de Matrizes Africanas, Juventude e Direitos Humanos” e “Movimentos sociais envolvidos com o tema”.

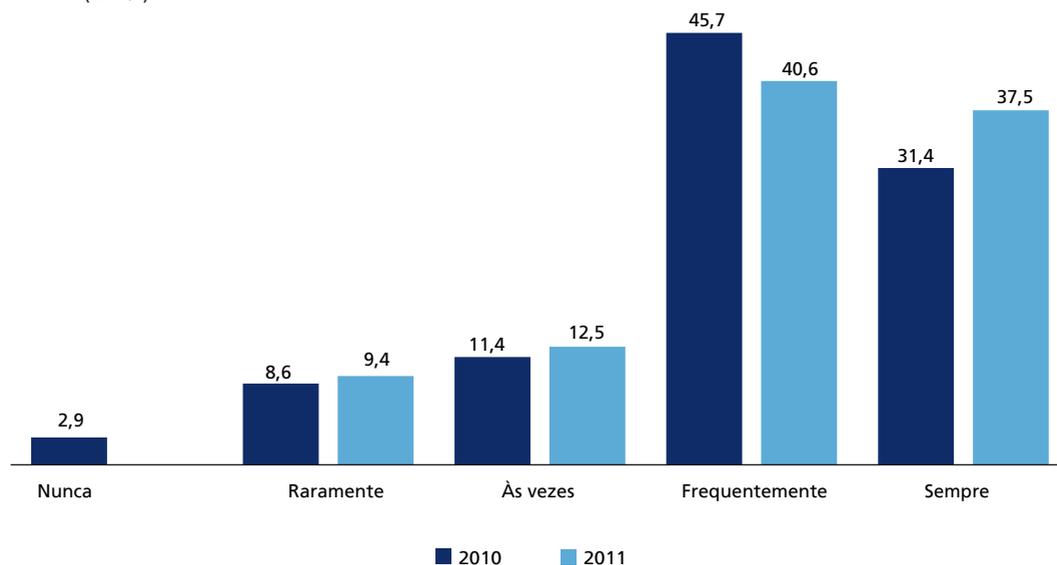
Entre as formas de contato com as bases mencionadas, destacaram-se a utilização de *e-mails*, a realização de reuniões presenciais e as conversas pessoais. Na virada de 2010 para 2011, intensificou-se a utilização de *e-mails* (de 72,2% para 84,4%, respectivamente) e as reuniões presenciais (de 69,4% para 81,3%).

A frequência de contato com a base foi abordada para tratar das diferentes ações desempenhadas pelo(a) representante, tais como: definir o seu posicionamento no Conasp; relatar o debate e as deliberações; prestar contas sobre a sua atuação no conselho; e a construção de articulações. De um modo geral, a frequência de contato com a base para estas diferentes ações tornou-se um pouco mais intensa no período analisado, sendo que os percentuais concentram-se nas opções frequentemente e sempre (gráfico 19). O nível de contato com a base para definir o posicionamento intensificou-se de 2010 para 2011, passando de 31,4% para 37,5%. Quando se trata de relatar os debates e deliberações com a base, os percentuais mantiveram-se constantes (gráfico 20).

GRÁFICO 19

Frequência de contato com a base para definir posicionamento (2010-2011)

(Em %)

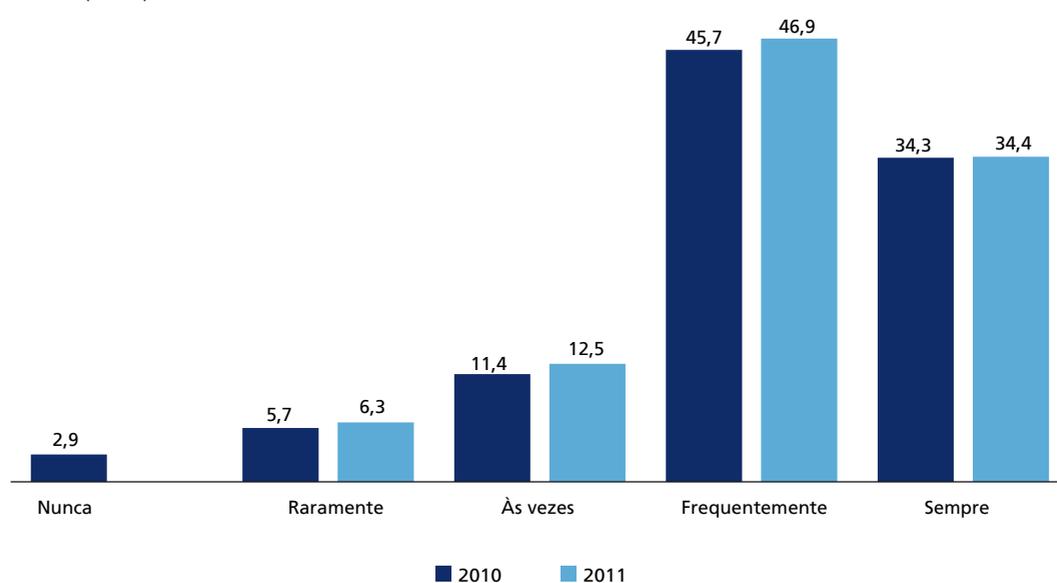


Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

GRÁFICO 20

Frequência de contato com a base para relatar debate e deliberações (2010-2011)

(Em %)

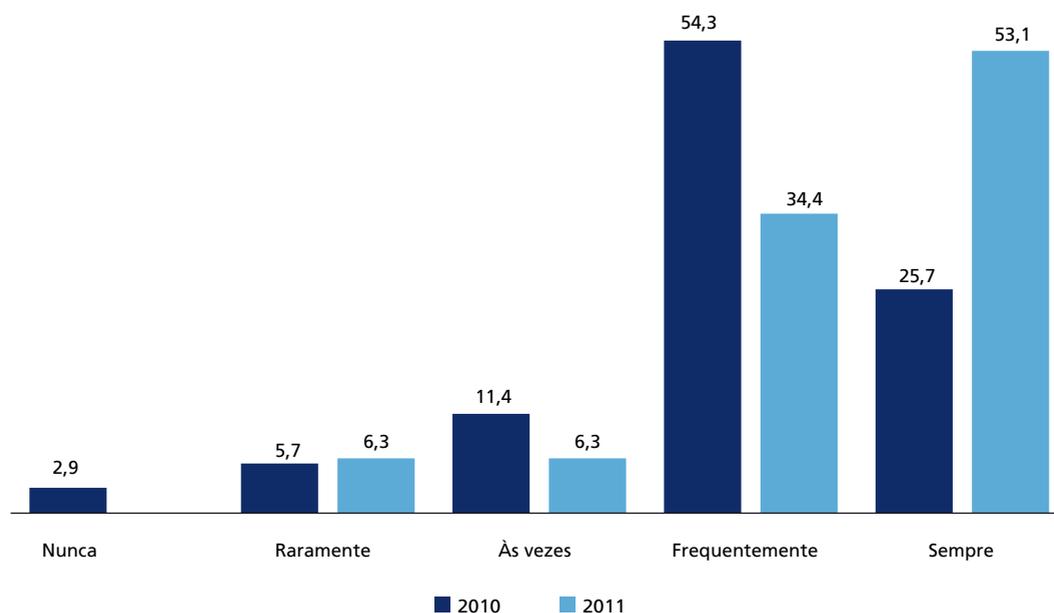


Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

Na análise sobre as concepções de representação, a dimensão da prestação de contas acerca da atuação do(a) conselheiro(a) consiste na questão que obteve o maior percentual de sempre (53,1%), com grande aumento em relação a 2010 (25,7%) – (gráfico 21). Além disso, a prestação de contas⁴⁹ é um elemento de grande valor na teoria da representação de Hanna Pitkin, pois, nela, o(a) representante deve ser alguém que presta conta, ou seja, que responde aos outros pelo que faz, sendo, além disso, alguém dotado de obrigações.

GRÁFICO 21

Frequência de contato com a base para prestar contas sobre a atuação no conselho
(Em %)



Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

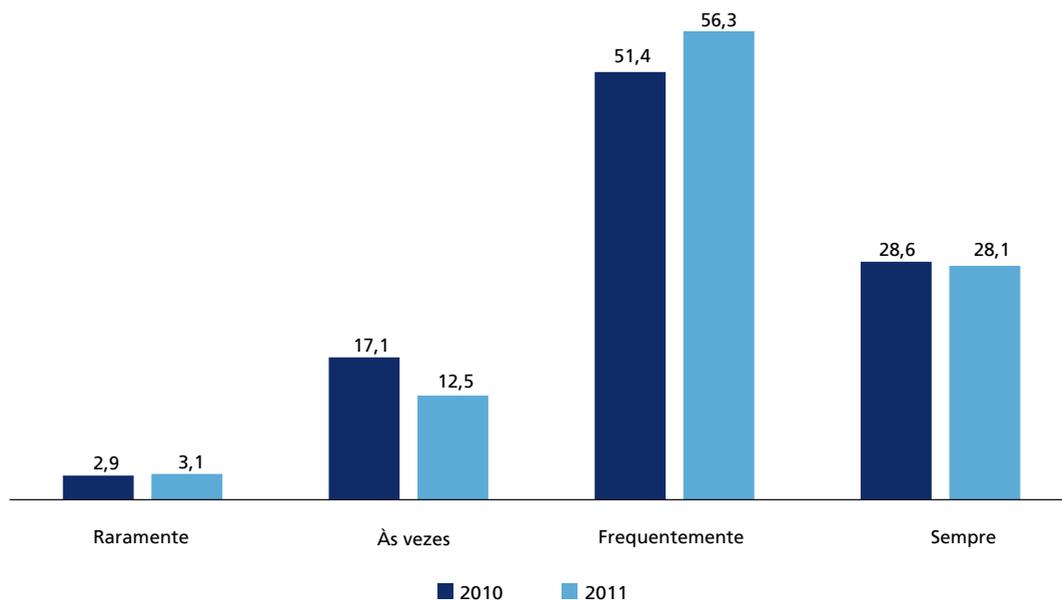
Quando se trata da frequência de contato com a base para a construção de articulações, as respostas sempre possuem uma menor intensidade (média de 28%), o que pode indicar uma relação entre representante e representado(a) mais intensa quanto aos debates e prestação de contas que para a elaboração de articulações (gráfico 22).

49. Neste sentido, Gurza Lavalle e Vera (2011, p. 129) discutem a relação entre representação e *accountability*, destacando o papel que esta possui na construção da legitimidade das novas práticas de representação: "A incorporação da ideia de *accountability* tanto no debate sobre pluralização da representação quanto no campo de estudos da sociedade civil constitui nitidamente um movimento no sentido de promover novas estratégias conceituais". Convém recordar que Pitkin também teceu críticas às teorias de *accountability*.

GRÁFICO 22

Frequência de contato com a base para construir articulações (2010-2011)

(Em %)

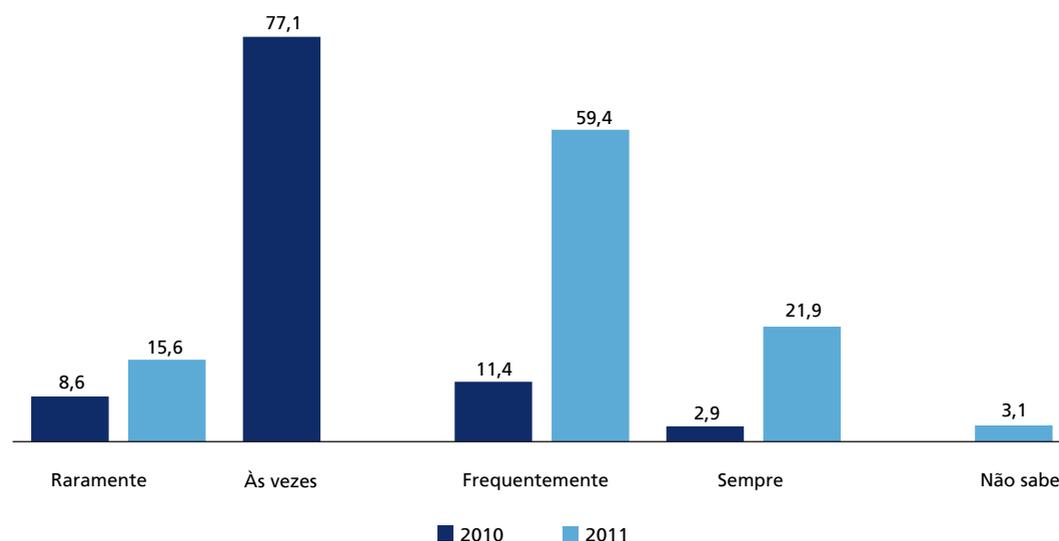


Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

A relação dos(as) conselheiros(as) com os interesses do seu setor sofreu modificações significativas entre 2010 e 2011 (gráfico 23). Em 2010, a maior parte das respostas concentrava-se em às vezes (77,1%). De modo distinto, no Conasp “definitivo”, em 2011, esta vinculação se estreitou, com destaque para o frequentemente (59,4%) e sempre (21,9%). À medida que aumentava a relação dos(as) conselheiros(as) com os interesses do setor, maior era a necessidade de o(a) conselheiro(a) prestar contas sobre a sua própria atuação no Conasp. Analisando esta questão por segmento, percebem-se diferenças existentes entre eles; para os(as) trabalhadores(as), os percentuais mais elevados somam 36,5%, ao passo que, para a sociedade civil, o percentual é de 18,2%.

GRÁFICO 23

Frequência da atuação do(a) conselheiro(a) em relação aos interesses do setor (2010-2011)
(Em %)



Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

5.1 Construção do Índice de Vínculo com a Base (IVB)

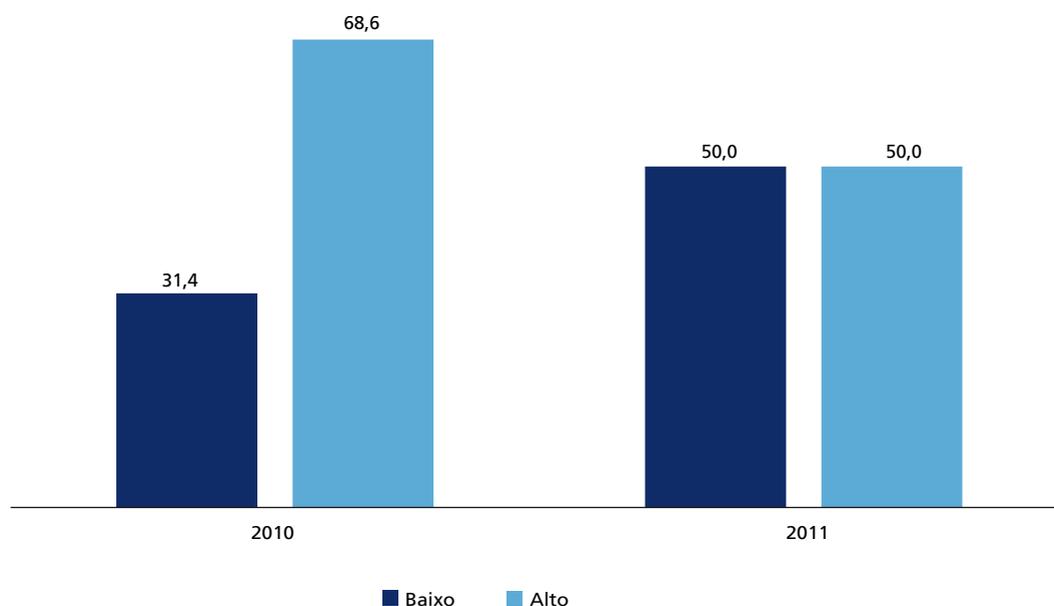
Com o intuito de viabilizar o aprofundamento das análises, foi criado o IVB, que agregou as seguintes variáveis: frequência de contato com a base para definir posicionamento; frequência de contato com a base para prestar contas sobre a atuação no conselho; frequência de contato com a base para construir articulações; e frequência de contato com a base para relatar debate e deliberações. Tais variáveis foram somadas⁵⁰ para, na sequência, realizar-se o histograma dos anos de 2010 e 2011. Os valores inferiores à média foram classificados como baixo grau e os superiores como alto grau.

O gráfico 24 expõe os resultados do índice dos anos de 2010 e 2011 em perspectiva comparada, o que possibilita observar um vínculo mais elevado com a base no Conasp “transitório”, pois, nele, o alto índice soma 68,6%. Em contrapartida, no Conasp “definitivo” ocorre um declínio deste vínculo, já que os valores do baixo e alto índice mantiveram-se em equilíbrio. Quais foram as razões para esta alteração no IVB? Uma

50. A consistência do índice foi considerada, sendo que em 2010 o Alpha de Cronbach foi de 0,841 e em 2011, de 0,812.

explicação provável é que o processo eleitoral pode ter contribuído para legitimar outro tipo de relação.

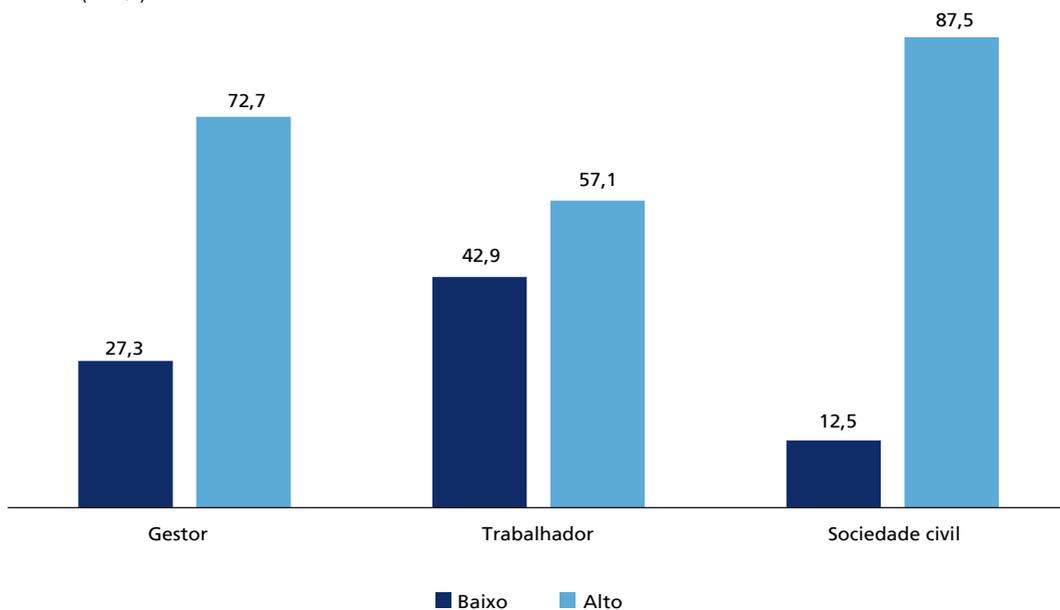
GRÁFICO 24
IVB (2010-2011)
(Em %)



Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

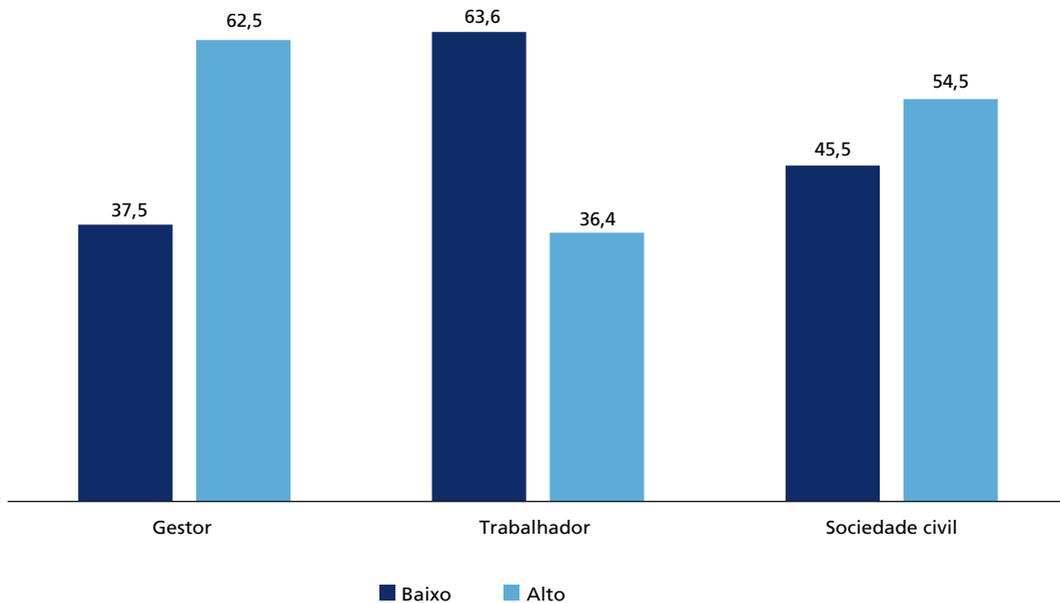
Entretanto, é necessário mencionar que o IVB altera-se quando é realizado o cruzamento de acordo com o segmento. Em linhas gerais, entre os(as) gestores(as) e os(as) representantes da sociedade civil o vínculo com a base é mais intenso, ainda que por motivos distintos. Em 2010, conforme consta no gráfico 25, o IVB foi mais alto na sociedade civil, com 87,5%; na sequência, situaram-se os(as) gestores(as), com 72,7%; e, por último, os trabalhadores, com 57,1%. O gráfico 26 revela que, em 2011 ocorreu um declínio significativo do IVB na sociedade civil, que passou a somar 54,5% do alto grau, já os(as) gestores(as) apresentaram o mais alto índice, com 62,5%. O aspecto mais interessante deste índice é a possibilidade de identificar diferenciações na relação entre representante e representado(a) de acordo com o segmento em questão.

GRÁFICO 25
IVB (2010)
(Em %)



Fonte: Ipea (2010).
Elaboração da autora.

GRÁFICO 26
IVB (2011)
(Em %)



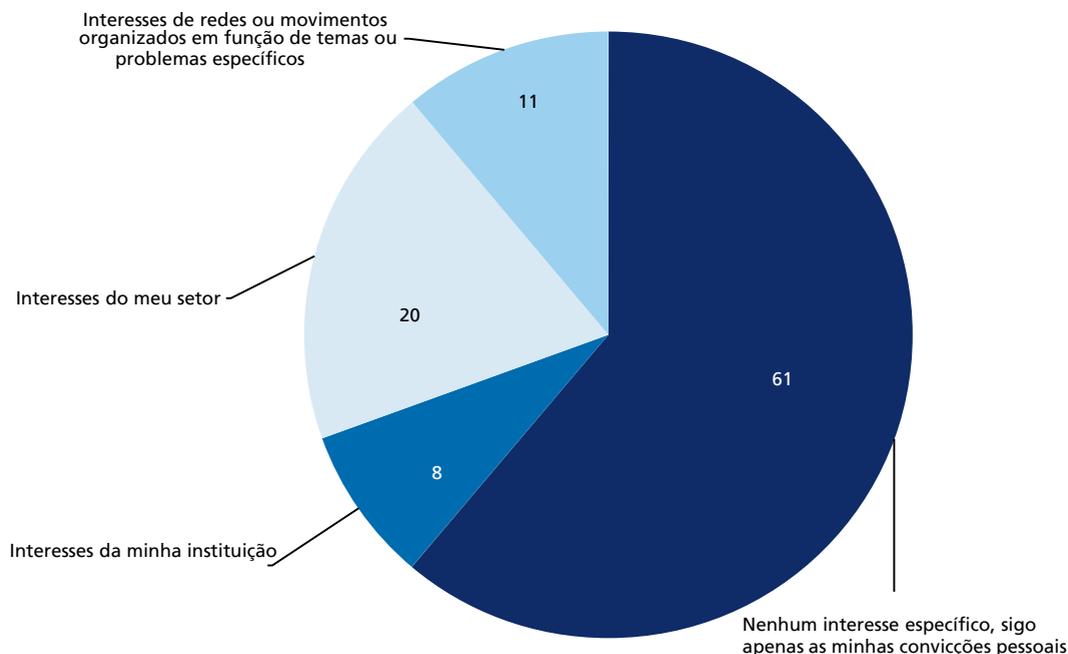
Fonte: Dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

A visão que os(as) conselheiros(as) possuem sobre o exercício da representação no Conasp foi tratada de modo mais específico pelo seguinte questionamento: *Quem ou o que representa prioritariamente no Conasp?* Nesta questão, os(as) conselheiros(as) podiam responder uma única alternativa. Embora as opções de resposta e a redação da pergunta não sejam exatamente as mesmas para os anos de 2010 e 2011, a questão merece ser analisada, levando-se também em consideração o seu cruzamento por segmento. No Conasp “transitório”, a grande maioria dos(as) conselheiros(as), 61%, declarou não se orientar por qualquer interesse específico, seguindo apenas as suas convicções pessoais. Os interesses do setor representados pelos(as) conselheiros(as) vieram na sequência, com 20% das respostas. Já os interesses dos movimentos sociais organizados em função de um tema obtiveram apenas 11% das respostas (gráfico 27). Esta forma de conceber a representação, vinculando-a a uma causa ou tema, relaciona-se ao conceito de representação como *advocacy* desenvolvido por Nádya Urbinati, que descreve o(a) representante como o(a) defensor(a) apaixonado(a) de uma causa.

GRÁFICO 27

Interesses que defende prioritariamente (2010)

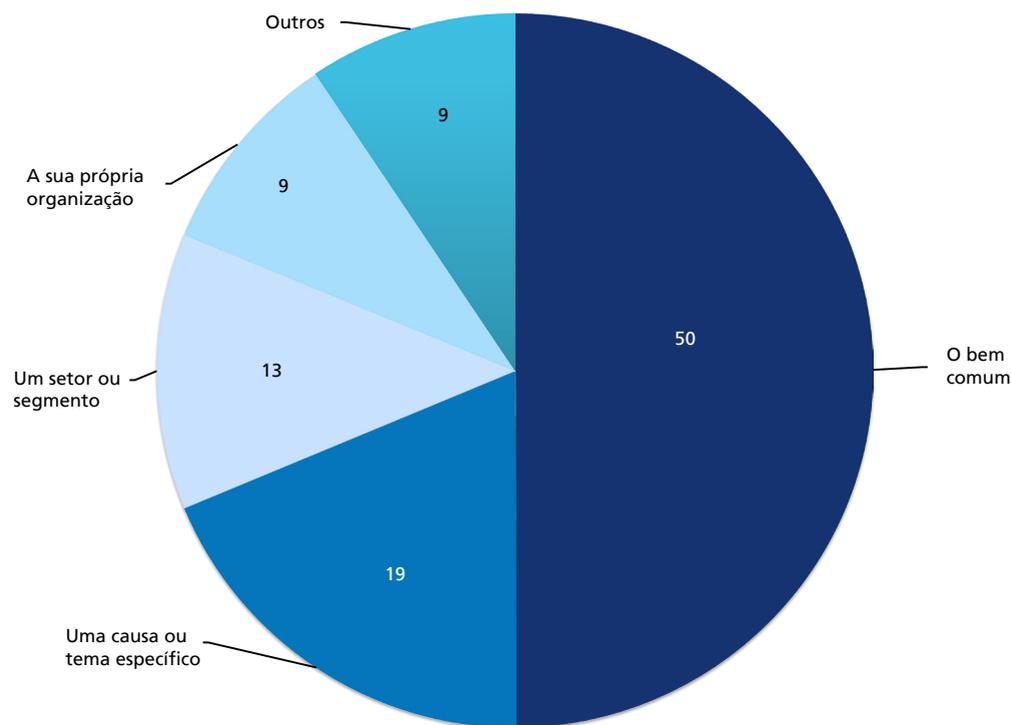
(Em %)



Fonte: Ipea (2010).
Elaboração da autora.

No Conasp “definitivo” ocorreu uma modificação grande na compreensão sobre quem os conselheiros(as) representam ou o quê. Como retrata o gráfico 28, metade afirmou representar o bem comum, na sequência uma causa ou tema específico (19%), setor ou segmento (13%) e, por último, a própria organização (9%). Alguns(algumas) conselheiros(as) sentiram dificuldade em responder esta questão, já que, ao optarem pela resposta “outros”, ressaltaram a necessidade de compatibilizar demandas específicas com um ideal de bem comum, como bem expressaram algumas respostas dos representantes da sociedade civil: “O bem comum, levando-se em consideração os setores mais vulneráveis”; “Penso que esta causa ou tema específico é complementar à ideia de bem comum”.

GRÁFICO 28
Quem ou o que representa prioritariamente no Conasp
(Em %)



Fonte: Dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

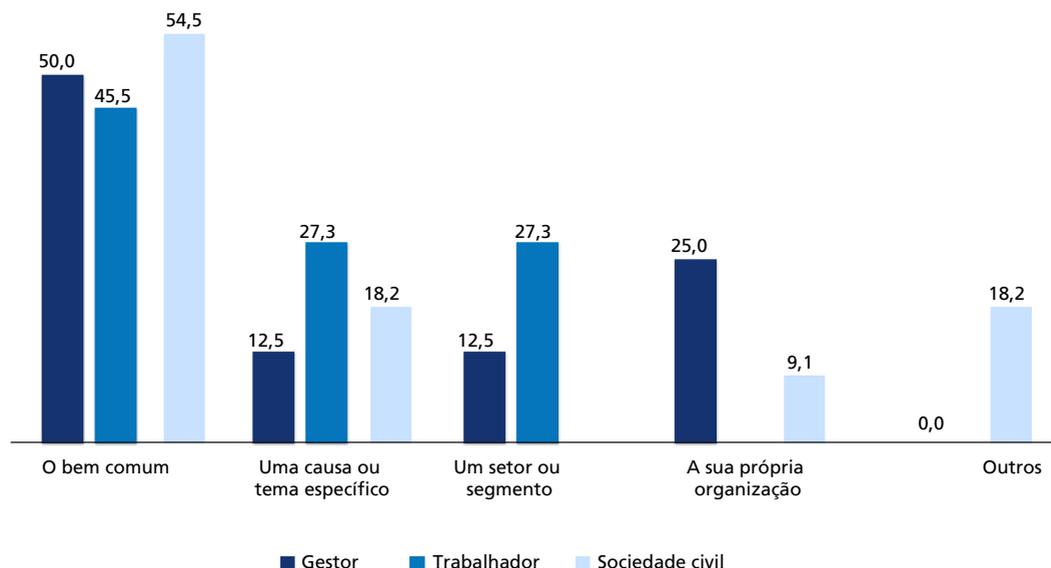
Convém mencionar que a pesquisa do Ipea sobre o Conasp foi apresentada em agosto de 2011 para os(as) conselheiros(as) no pleno, estando nela abordadas as respostas expressas no gráfico 27, sobre o predomínio de interesses pessoais. Este acontecimento pode ter levado a um grau maior de reflexividade nas respostas, uma vez que o questionário foi aplicado nas reuniões posteriores. De qualquer modo, é necessário citar que os resultados obtidos em 2011 assemelham-se aos encontrados em outros conselhos nacionais, conforme demonstrado na pesquisa do Ipea (2010). No CNS, 68% dos entrevistados afirmaram defender interesses de toda a coletividade; e no Consea, 50% destacaram os interesses da coletividade (Ipea, 2012a; 2012b).

O gráfico 29 é interessante, tendo em vista que retrata quem ou o que os(as) conselheiros(as) representam de acordo com o segmento. O bem comum é a resposta mais citada pela sociedade civil (54,5%) e pelos gestores (50%); já a representação por causa ou tema específico predomina entre os(as) trabalhadores(as) (27,3%) assim como a representação por um setor ou segmento (27,3%). Convém mencionar que, entre os(as) representantes da sociedade civil, ninguém citou o fato de representar um segmento. Quando se trata de representar a própria organização, os gestores(as) se destacam, com 25%. A especificidade dos(as) trabalhadores(as) em relação aos demais corrobora a hipótese de que, entre estes, realiza-se a representação corporativa, a qual se vincula ao tipo específico de representação desempenhado por uma classe trabalhista que possui uma agenda de demandas histórica, a exemplo do caso dos(as) peritos(as). Era expectativa desta pesquisa que a representação por uma causa ou tema estivesse prioritariamente relacionada à sociedade civil, mas não foi possível evidenciar esta relação na análise empírica.

GRÁFICO 29

Quem ou o que representa no Conasp por segmento (2011)

(Em %)



Fonte: Dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

Para identificar os elementos que tornam os(as) representantes aptos(as) para o exercício da representação, foi-lhes indagado sobre os distintos modos de representação, em particular sobre o seu pertencimento e a sua vivência em relação ao setor. Esta abordagem corresponde à concepção de representação descritiva, que se organiza mais na ideia de o representante ser *alguém* e na sua semelhança com o representado que na sua capacidade de *fazer* algo.

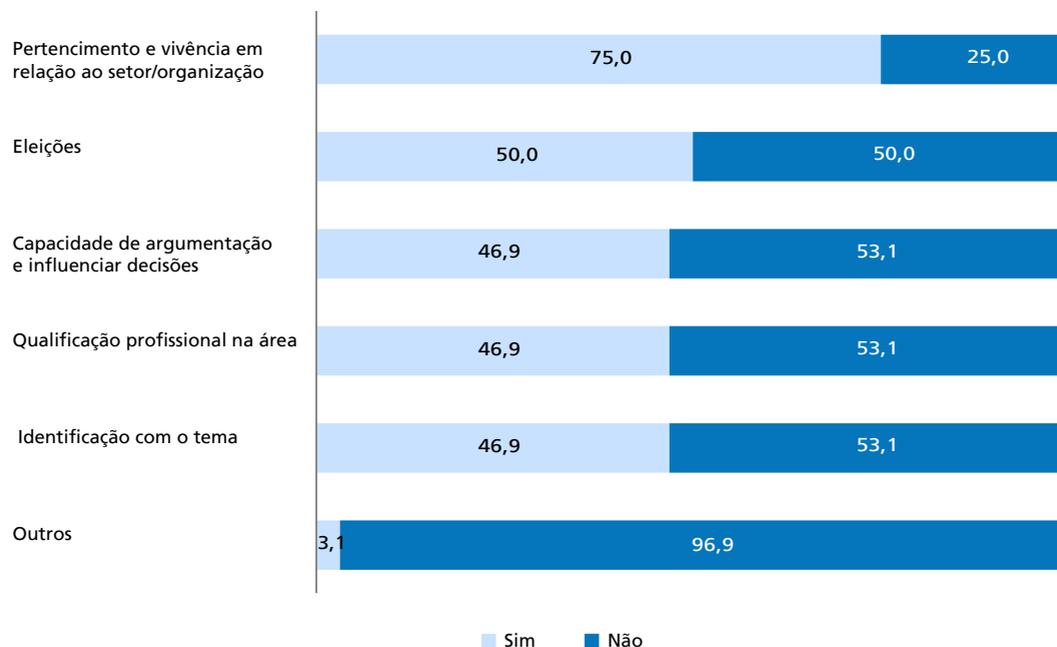
Essa abordagem do pertencimento é retomada nos argumentos de Philips (2001, p. 273), que ressalta esta dimensão: “(...) representação adequada é, cada vez mais, interpretada como implicando uma representação mais correta dos diferentes grupos sociais que compõem o corpo de cidadãos, e noções de representação ‘típica’, ‘especular’ ou ‘descritiva’, portanto, têm retornado com força renovada”. Assim, Philips (2001, p. 272) destaca as demandas por *presença política* de grupos que se reconhecem como marginalizados, excluídos, e grupos étnicos que almejam maior inclusão política. Trata-se de colocar em discussão “(...) a separação entre *quem* e o *que* é para ser representado” (grifo nosso).

Outro tipo de autorização mencionada refere-se à eleitoral, que consiste em um mecanismo vinculado à concepção-padrão de representação. Na sequência, a capacidade de argumentar e influenciar decisões e qualificação profissional também foi observada e remete à abordagem de recursos. Por fim, a identificação do representante com o tema refere-se ao conceito de representação como *advocacy* de Urbinati.

Neste sentido, questionou-se por meio de quais mecanismos os(as) conselheiros(as) consideravam-se autorizados para representar a sua entidade. O pertencimento e a vivência em relação ao setor foram os aspectos mais citados, com 75,0% das respostas; em seguida vieram as eleições (50,0%); a capacidade de argumentar e influenciar decisões (46,9%); a qualificação profissional na área (46,9%); e a identificação com o tema (46,9%) – gráfico 30. Contudo, as respostas necessitam ser analisadas de modo mais detalhado, com o cruzamento por segmento.

GRÁFICO 30

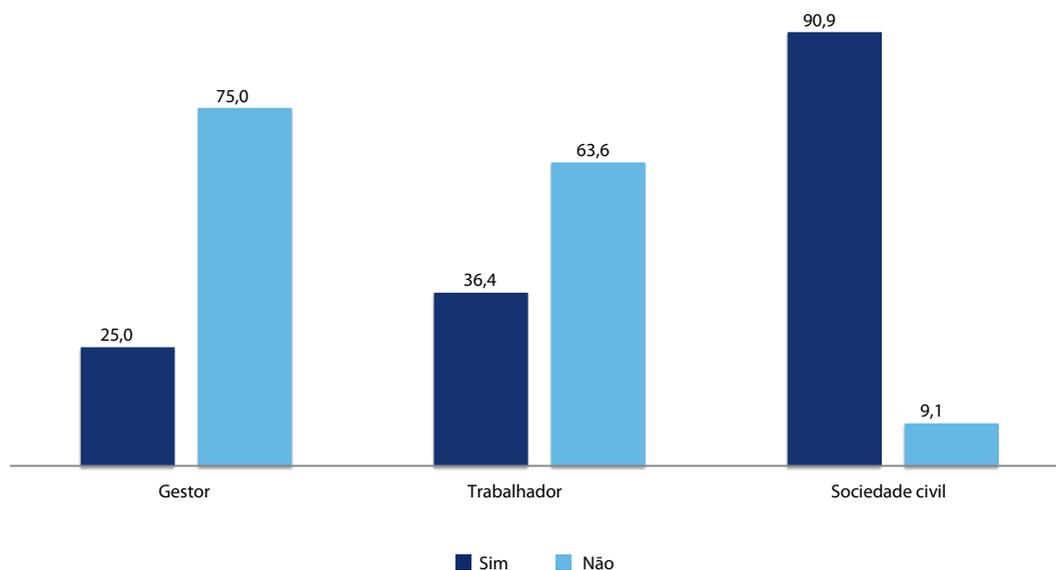
Mecanismos que autorizam os(as) conselheiros(as) na representação de sua organização e/ou entidade
(Em %)



Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

Conforme retrata o gráfico 31, o argumento eleitoral possui grande peso para a sociedade civil, pois consiste no mecanismo de autorização mais citado por este segmento, com 90,9%. Este aspecto revela a importância não só do processo eleitoral de 2010 na atual composição do Conasp, mas também da disputada eleição para a sociedade civil, a qual demandou muitas articulações. Em contrapartida, entre os(as) trabalhadores(as), as eleições possuem relevância menor, com 36,4% das respostas, possivelmente pelo fato de suas principais categorias profissionais já estarem consolidadas na forma de sindicatos e associações. Esta dimensão reforça o argumento do tipo diferenciado de representação desempenhado pelos(as) trabalhadores(as).

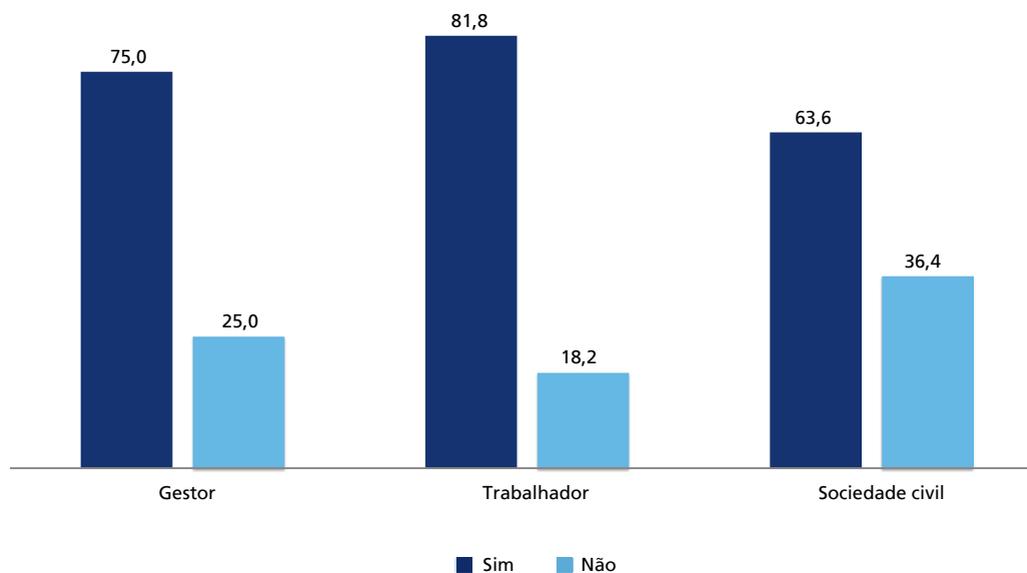
GRÁFICO 31
Eleições
(Em %)



Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

Para os(as) trabalhadores(as), o argumento do pertencimento e vivência em relação ao setor de representação apresenta grande força, somando assim 81,8%. Esta dimensão da representação dos(as) trabalhadores(as) merece ser mais bem explorada e pode contribuir para a formulação do conceito de representação corporativa, uma vez que a própria ideia de “corporação” aponta um “espírito de corpo,”⁵¹ um coletivo. Entre os(as) gestores(as), o pertencimento e a vivência constituem-se em um forte mecanismo de autorização, com 75%, sendo mais relevantes que a capacidade de influenciar decisões e a própria qualificação profissional. Na sociedade civil, este mecanismo de legitimação é o segundo mais citado, com 63,6%, o que também demonstra a importância da proximidade entre representante e representado(a) nos moldes apresentados por Philips. De qualquer modo, seria interessante um estudo mais aprofundado sobre as entidades da sociedade civil que se vinculam mais a este tipo de representação (os dados para as três categorias estão retratados no gráfico 32).

GRÁFICO 32
Pertencimento e vivência
(Em %)

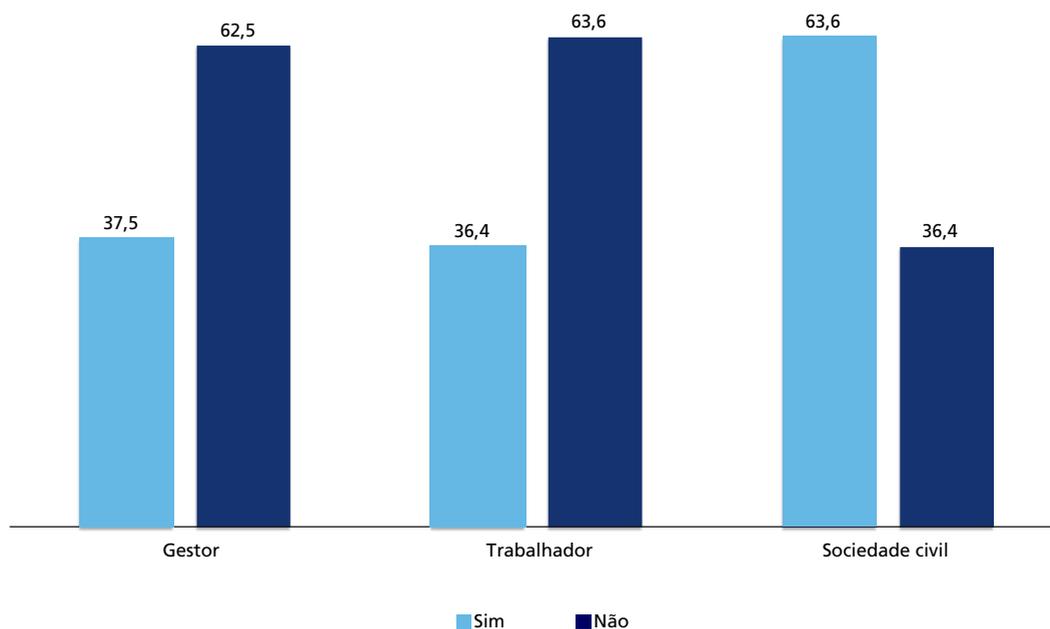


Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

51. No caso da PM, as contribuições de Jacqueline Muniz auxiliam na compreensão: “O *esprit de corps*, por exemplo, apresenta-se como um ingrediente indispensável à subjetividade policial militar” (Muniz, 1999, p. 100).

A capacidade de influenciar decisões possui maior peso para os(as) representantes da sociedade civil, que revelam o mesmo percentual para os critérios pertencimento e vivência, com 63,6% (gráfico 33). Assim, é interessante observar que este tipo de autorização vincula-se à valorização do caráter conflitivo da política, de interesses que estão em disputa e, nesse contexto, destaca-se a capacidade de debate. De modo distinto, trabalhadores(as) e gestores(as) apresentam um percentual menor, com 36,4% e 37,5%, respectivamente (gráfico 33).

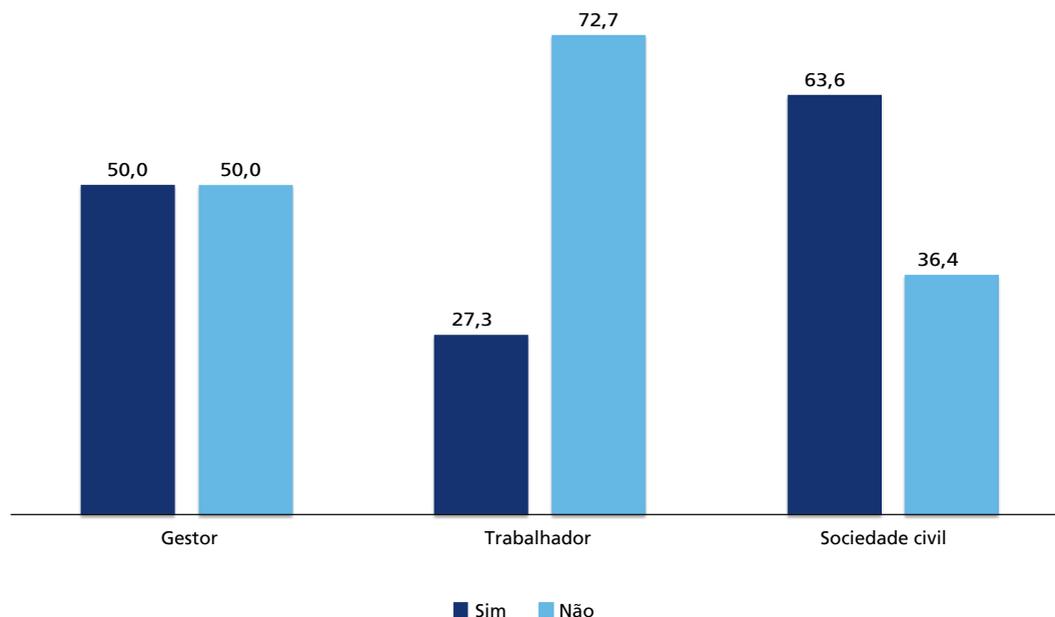
GRÁFICO 33
Capacidade de influenciar decisões
(Em %)



Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

A identificação com o tema é o mecanismo de autorização mais relevante para os(as) representantes da sociedade civil, com 63,6%, estando assim no mesmo patamar do pertencimento e vivência na área, o que indica a existência de dimensões diferenciadas de representação política para este segmento (gráfico 34). Tal aspecto pode reforçar a observação da existência de uma pluralidade de sociedades civis inseridas no Conasp. Entre os(as) trabalhadores(as), a identificação com o tema possui relevância pequena, com 27,3%, o que revela as diferentes percepções entre os segmentos.

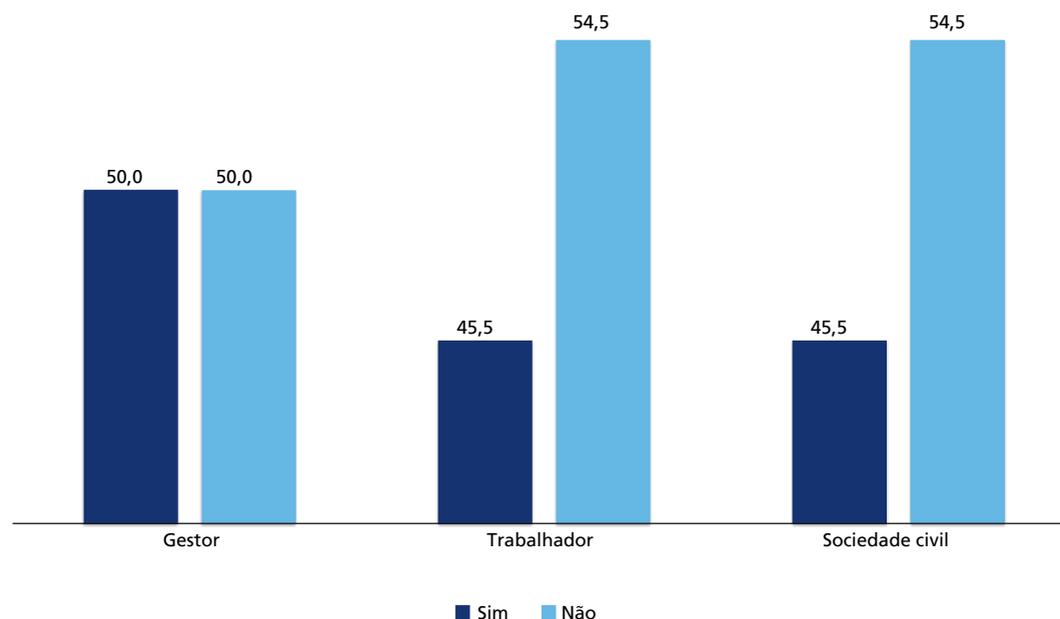
GRÁFICO 34
Identificação com o tema
(Em %)



Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

A qualificação profissional apresenta maior relevância para os(as) gestores(as), com 50%. Mesmo assim, entre os(as) trabalhadores(as) a qualificação profissional é um atributo com mais destaque que as eleições e a capacidade de influenciar decisões (gráfico 35). Para os(as) representantes da sociedade civil, o mecanismo de autorização possui menor importância. De qualquer modo, convém lembrar que a escolaridade dos(as) conselheiros(as) é altíssima.

GRÁFICO 35
Qualificação profissional
(Em %)



Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

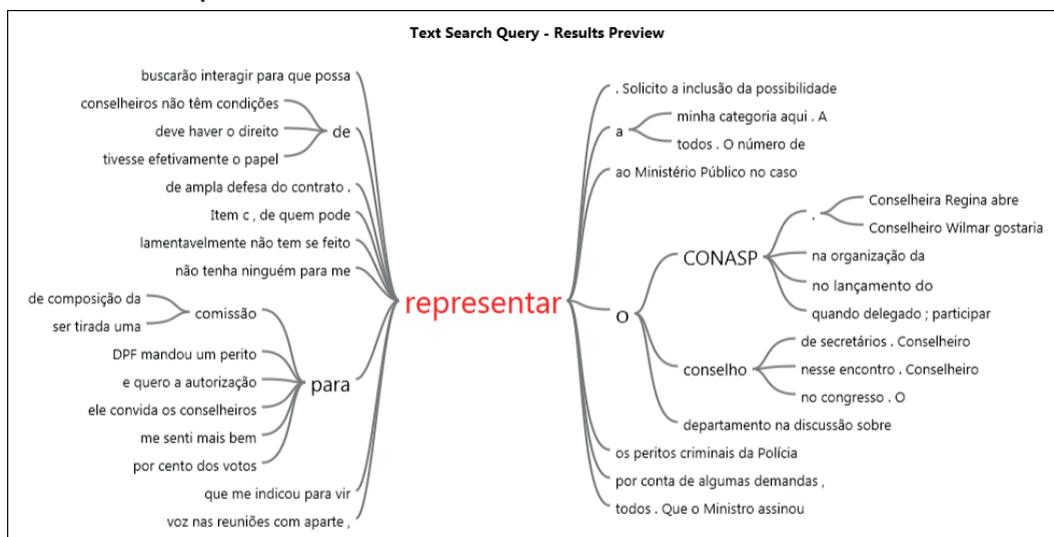
5.2 A mobilização da representação nas reuniões do Conasp

Para tratar do modo como as concepções de representação política são mobilizadas nos debates do Conasp, utilizam-se como principal fonte as atas das reuniões do conselho realizadas entre os anos de 2009 a 2011. Com o auxílio do *software* para análise qualitativa NVivo 10, foi possível realizar uma busca sistemática de termos que abrangem a temática da representação – representar, represento e representação – mantendo assim uma relação entre texto e contexto (figura 2).

O termo representar está presente em nove atas, com dezessete referências no total. Uma dimensão importante da mobilização consiste na possibilidade de representar o próprio Conasp em diferentes espaços, como pode ser observado nas seguintes citações extraídas das atas: “que os conselheiros não têm condições de representar a todos”; “representar o Conasp no lançamento do Plano Nacional de Combate à Intolerância Religiosa”, “quero a autorização para representar o Conasp na organização da Conferência Nacional de Juventude”. Estes debates envolveram questionamentos sobre a possibilidade

de um conselheiro falar em nome do conselho. Tal dimensão da representação pôde ser observada na árvore de palavras que o NVivo gerou ao se buscar o termo “representar”, na qual o vínculo com o Conasp aparece com destaque.

FIGURA 2
Árvore de palavras



Fonte: Atas das reuniões do Conasp de 2009 a 2011.
Elaboração da autora.

O ato de representar aparece associado também a certas categorias profissionais que nomearam representantes para a discussão de temas, como “(...) perito para representar o departamento na discussão sobre perícias” (trabalhador, representante da PF no Conasp *apud* Conasp, 2010e, p. 10); “(...) indicou para vir representar os peritos criminais da Polícia Federal” (integrante do DPF *apud* Conasp, 2011f, p. 10). Por fim, aparece ainda na despedida de um conselheiro do Conasp, que ocorreu em dezembro de 2011: “Eu acho que perdi um pouco esse entusiasmo que eu tinha para lutar pelas coisas e para buscar. Daí já não me senti mais bem para representar a minha categoria aqui” (trabalhador, representante da ABC no Conasp *apud* Conasp, 2011f, p. 184).

O termo representação é o que apresenta mais recorrência, estando presente em treze fontes (Conasp, 2009a; 2009b; 2010a; 2010b; 2010c; 2010d; 2010e; 2011a; 2011b; 2011c; 2011d; 2011e; 2011f), com 88 referências. O assunto foi tema de discussão

principalmente em 2010, no Conasp “transitório”, e no final de 2011, quando o Conasp tratou do esboço do texto-base para a realização da Segunda Conseg.

5.3 Construção do índice de Influência da Atuação do Conselho (IAC)

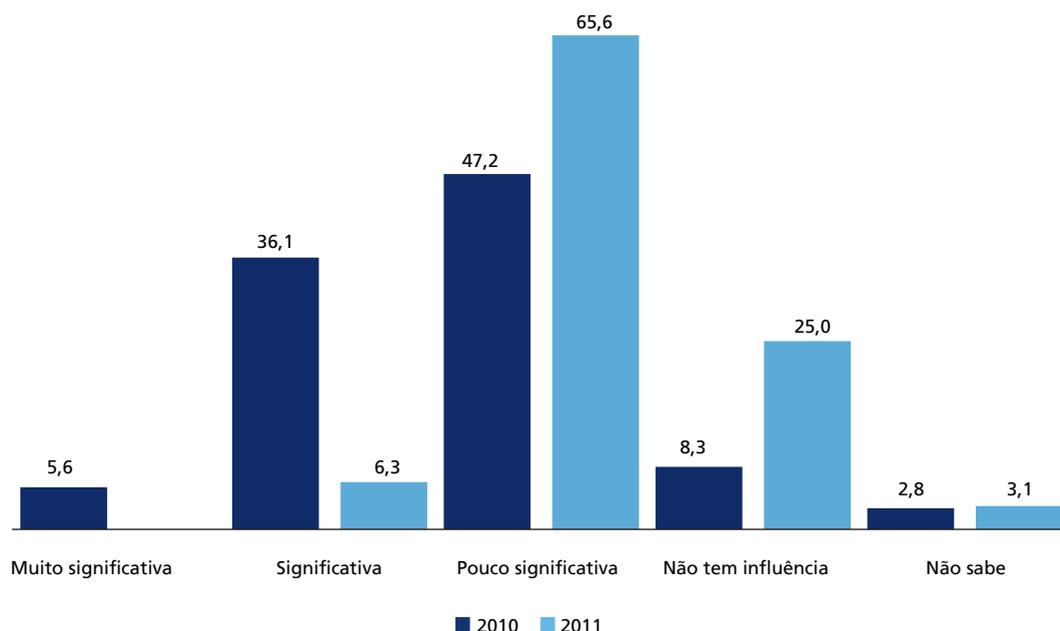
A percepção dos(as) conselheiros(as) sobre a capacidade de atuação do Conasp em diferentes esferas é relevante, pois se mostrou uma preocupação constante em diferentes momentos do ano de 2011 e pode se desdobrar na própria representação. Entre 2010 e 2011, ocorreu um aumento da visão entre os(as) conselheiros(as) de que o Conasp seria incapaz de influenciar na agenda do Congresso – opinião expressa em 56,3% das respostas. Convém mencionar que integrantes do Congresso podem participar como convidados(as) do Conasp – fato que não ocorreu. De qualquer modo, é possível observar que os(as) conselheiros(as) estão atentos às discussões que ocorrem principalmente na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), sendo que em 2011 o Conasp designou um representante para acompanhar de modo mais ativo os debates ali travados.

Como o CNS foi citado por vários(as) conselheiros(as) nas entrevistas, é pertinente contemplar alguns dados da pesquisa do Ipea (2012a). No caso da influência do CNS na agenda do Congresso Nacional, mais da metade dos(das) conselheiros(as) considerou que a influência do conselho é pouco significativa ou inexistente (Ipea, 2012a).

A percepção dos(das) conselheiros(as) sobre a capacidade de influência da atuação do Conasp no MJ declinou entre 2010 e 2011, e aumentou o índice dos que entendiam que não havia qualquer influência do conselho (25% em 2011). Este aspecto pode estar relacionado com o anseio por parte do Conasp “definitivo” de ter um papel mais ativo. O caso do CNS apresenta um resultado distinto do observado no Conasp, pois os conselheiros consideram alta a influência nas políticas públicas do Ministério da Saúde (MS), totalizando 71% de significativa e muito significativa (Ipea, 2012a). Não se trata de estabelecer uma comparação arbitrária entre os dois conselhos, mas sim de agregar outros elementos para compreender as referências feitas ao CNS por conselheiros do Conasp.

Dando sequência às análises, a relação do Conasp com o MJ (gráfico 36) foi uma questão latente em 2011, uma vez que os conselheiros solicitaram uma reunião extraordinária com o ministro da Justiça para terem conhecimento das políticas de segurança pública.

GRÁFICO 36
Influência da atuação do Conasp no MJ
(Em %)



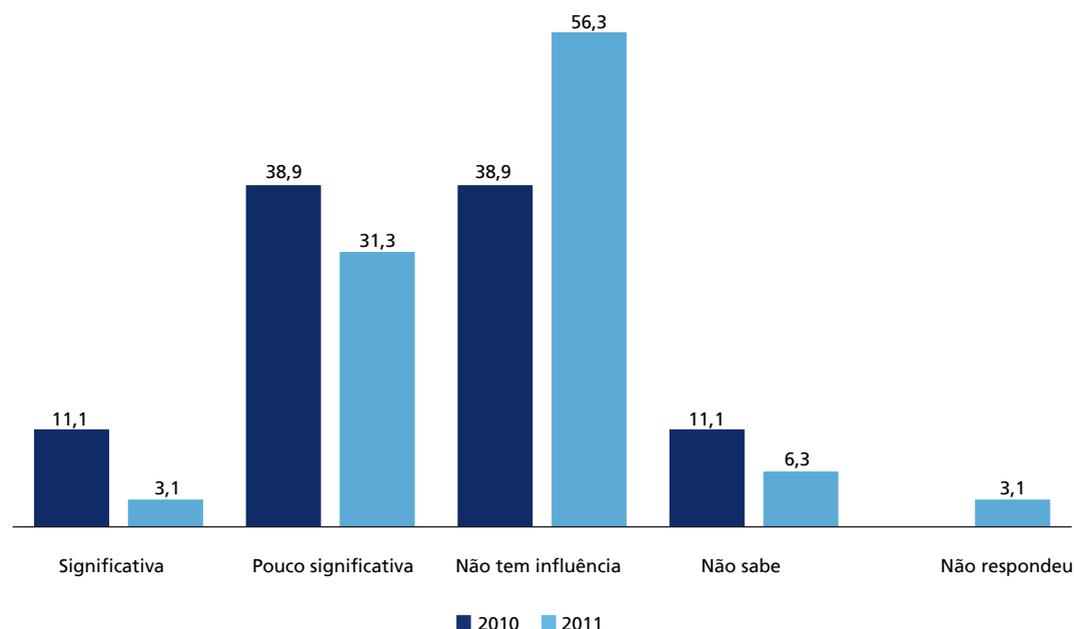
Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

A influência da atuação do Conasp em outros ministérios é menor ainda e declinou no período analisado (gráfico 37). Em entrevista realizada com integrantes da secretaria executiva, foi relatada a dificuldade que o próprio MJ tem em conhecer o trabalho dos outros conselhos a ele vinculados. Mais complexa é uma articulação interministerial capaz de observar as demandas dos diversos conselhos existentes. No caso do CNS, os resultados foram semelhantes, pois 76% dos conselheiros responderam não existir influência ou que esta seria pouco significativa (Ipea, 2012a).

GRÁFICO 37

Influência da atuação do Conasp nas políticas de outros ministérios

(Em %)



Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

A influência da atuação do Conasp em iniciativas da sociedade civil apresenta o percentual mais relevante de respostas significativas (18,8% em 2011), mesmo quando em comparação com as demais questões. Quando se trata do setor produtivo, a percepção sobre a influência é pequena, sendo grande o número de respostas que a negam. Por fim, o Conasp apresenta pouca ressonância na opinião pública⁵² sobre o tema da segurança pública, pois prevalecem as respostas pouco significativas (43,8% em 2011) e relacionadas à inexistência de influência (28,1% em 2011).

Para tratar das informações anteriormente analisadas de modo mais sistemático e para oportunizar novos cruzamentos, foi desenvolvido o IAC,⁵³ que consiste na soma das questões: influência da atuação do Conasp nas políticas do MJ; nas políticas de

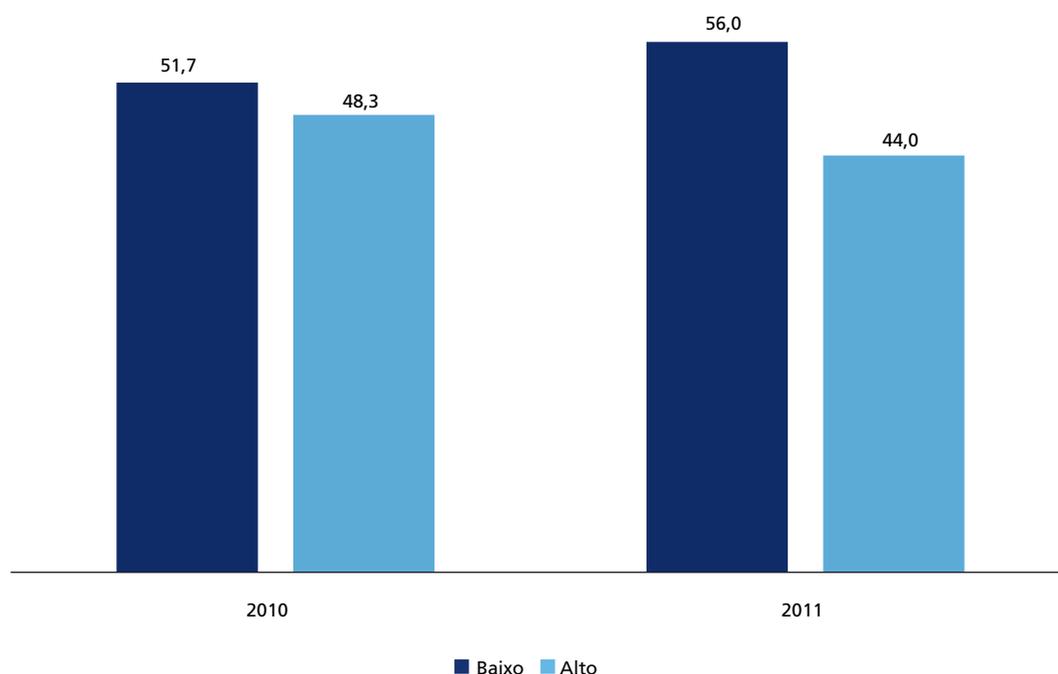
52. Os dados do CNS apontam para um resultado semelhante, já que 60% dos conselheiros assinalaram que sua influência na opinião pública sobre o tema é inexistente ou pouco significativa.

53. O índice mostrou-se consistente, sendo que em 2010 o Alpha de Cronbach foi de 0,851 e em 2011, de 0,777.

outros ministérios; nas iniciativas da sociedade civil; no setor produtivo; e na percepção pública sobre o tema.

O IAC foi categorizado em baixo e alto grau, utilizando como referência os valores abaixo e acima da média. O gráfico 38 retrata o índice, considerando que em 2011 prevaleceu o baixo grau de influência do Conasp.

GRÁFICO 38
IAC (2010 e 2011)
(Em %)

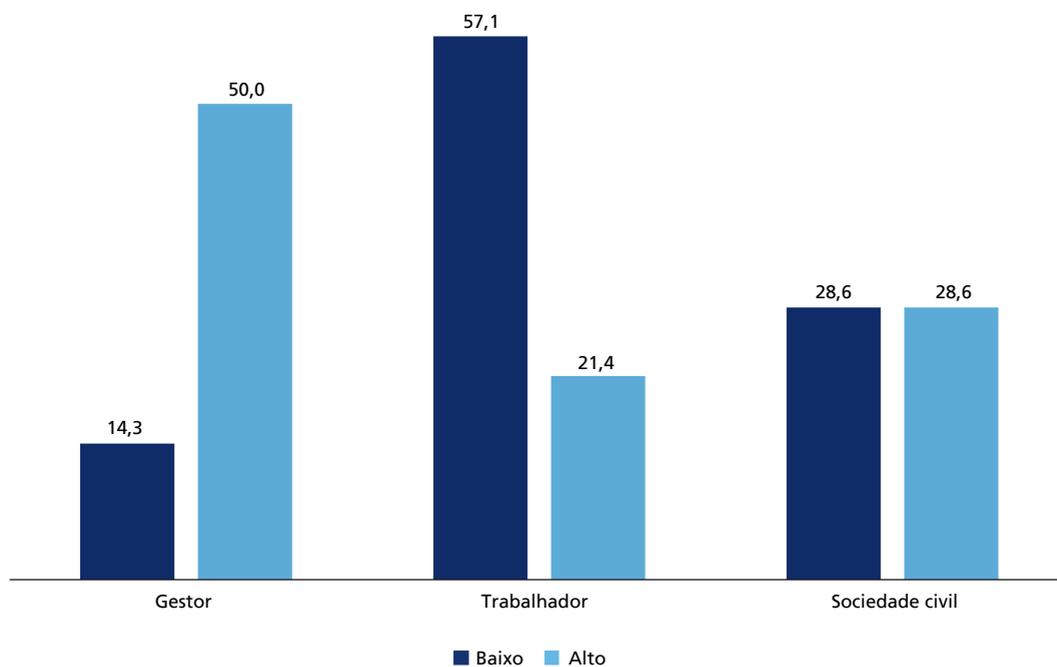


Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

Quando o IAC é analisado por segmento, é possível observar distinções, posto que em 2010 a visão mais crítica sobre a influência do Conasp estava entre os(as) trabalhadores(as), com 57,1%, logo seguida pela dos(as) representantes da sociedade civil, com 28,6% (gráfico 39). Em 2011, a postura mais crítica estava entre os(as) representantes da sociedade civil, que somavam 46,2% (gráfico 40). O fato pode estar

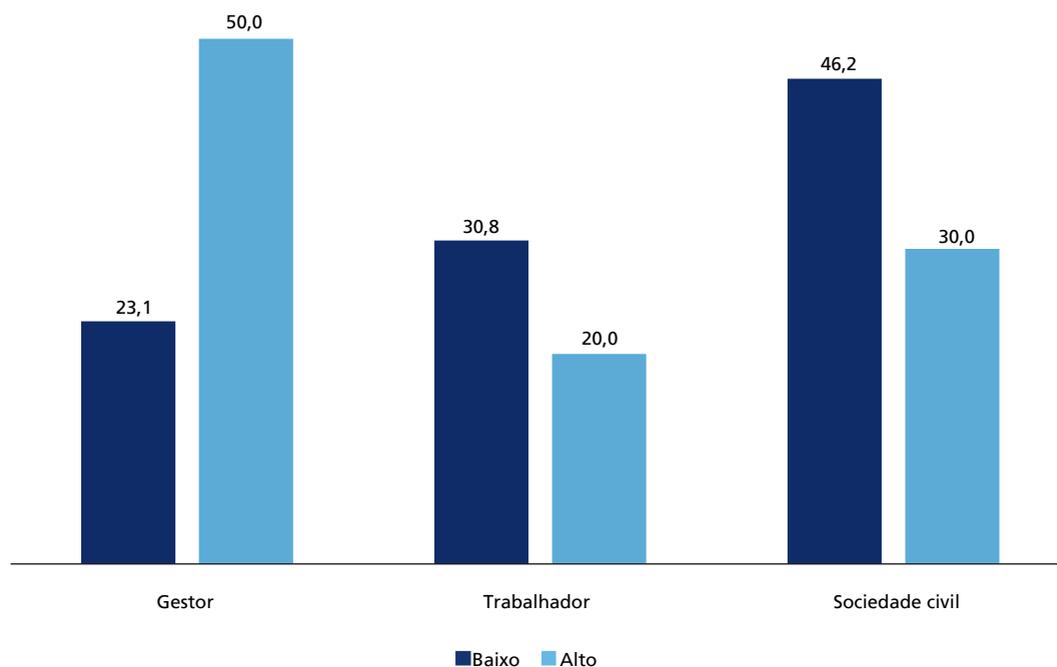
relacionado com as modificações ocorridas na composição do segmento em decorrência do processo eleitoral. Some-se a isto o fato de a própria expectativa com relação à capacidade de atuação do conselho ter aumentado, já que o Conasp transitório tinha atuação mais específica.

GRÁFICO 39
IAC por segmento (2010)
(Em %)



Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

GRÁFICO 40
IAC por segmento (2011)
(Em %)



Fonte: Ipea (2010) e dados de 2011 coletados pela autora.
Elaboração da autora.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O legado da primeira Conseg foi o principal questionamento que motivou a realização desta pesquisa, contudo, foi necessário apreendê-lo em termos diferenciados da suposição inicial. Nesta perspectiva, as entrevistas realizadas bem como a observação das reuniões possibilitaram um aprofundamento sobre os possíveis significados do legado. Neste sentido, destaca-se que ele está mais relacionado à existência de redes de relações que foram a partir dali estabelecidas que às próprias diretrizes aprovadas. Tratou-se de algo vivenciado mais no plano micro, ou seja, o canal de diálogo que foi estabelecido entre trabalhadores, sociedade civil e o próprio momento de convivência entre os diferentes segmentos. A realização da primeira Conseg contribuiu para modificações na articulação entre os atores que compõem o campo da segurança pública, todavia o documento final da conferência com as diretrizes é polêmico, sendo difícil estabelecer nexos causais entre

as ações implementadas e as diretrizes. De modo mais amplo, a relação entre conselhos nacionais e a realização das conferências necessita maior investigação.

Não assumir antecipadamente um único conceito de representação possibilitou que as diferentes concepções fossem expostas para os(as) conselheiros(as) e também atenuou a dificuldade de abordar um objeto de pesquisa em constantes modificações. Por exemplo, a maior dificuldade enfrentada pelo Conasp em 2010, segundo os(as) conselheiros(as), consistiu no pouco tempo para as reuniões. Já em 2011 foi apontada a baixa prioridade política por parte do MJ. Assim sendo, as análises desenvolvidas permitiram observar que as representações assumem características diferenciadas de acordo com os segmentos em questão.

Quando se tratou das concepções de representação política, o argumento do pertencimento e vivência em relação ao setor foi o mais citado para expressar o tipo de representação que os conselheiros consideraram mais relevante. Entre os(as) representantes da sociedade civil, as eleições foram o mecanismo mais mencionado, com 90,9%, o que reforça o peso do processo eleitoral para o fenômeno. O argumento do pertencimento e vivência foi o segundo mais citado, juntamente com a capacidade de influenciar decisões e a identificação com o tema. De qualquer modo, é necessário refletir sobre como estes três aspectos se relacionam no exercício da representação. Ao mesmo tempo em que existe uma relação de afinidade entre representante e representado, existe a identificação com o tema e a capacidade de influenciar decisões (que remete ao conflito político ou até mesmo à capacidade de debate). Em síntese, a representação como *advocacy* guarda maior conexão com a representação da sociedade civil, embora mantenha-se articulada à representação descritiva e à perspectiva dos recursos. Além disto, tais constatações podem reforçar a análise desenvolvida neste trabalho sobre a existência de uma pluralidade de sociedades civis inseridas no Conasp.

Ao analisar as representações da sociedade civil, é necessário compreendê-las em uma perspectiva plural, na medida em que integram a sociedade civil movimentos sociais e entidades com perfis diferenciados. Portanto, as trajetórias, os projetos e repertórios de ação são distintos na sociedade civil. No caso dos gestores, existe uma rotatividade maior em decorrência principalmente da sujeição às mudanças de governo no âmbito federal, estadual e municipal. Para os gestores, o argumento do pertencimento e vivência é o mais determinante para a representação, sendo inclusive superior à qualificação

profissional ou à capacidade de influenciar as decisões, o que pode reafirmar o peso do pertencimento e atuação na área para a gestão da segurança pública.

Entre os trabalhadores, o argumento do pertencimento e vivência possui grande força, com 81,8%. Esta dimensão da representação dos trabalhadores merece ser mais bem explorada e pode contribuir para a formulação do conceito de representação corporativa. Quando se observa a atuação de conselheiros(as) em outros conselhos nacionais, pode-se identificar que os trabalhadores participam prioritariamente do Conasp, ao passo que os representantes da sociedade civil possuem uma experiência mais larga em outros conselhos. Além disto, os trabalhadores possuem o maior percentual de atuação em consonância com os interesses do setor. Quando questionados sobre quem ou o que representam prioritariamente no Conasp, prevalece a indicação de que o fazem por uma causa ou tema específico, assim como a representação por um setor ou segmento.

É relevante que a representação não esteja dissociada da dimensão da ação, pois os conselheiros constantemente preocupam-se com a capacidade de interferência do Conasp em diferentes instâncias (MJ, mídia, Congresso Nacional etc.). Contudo, os dados analisados sinalizam o predomínio da percepção entre os conselheiros(as) de uma baixa capacidade de influência do Conasp.

A representação como *standing for* está fortemente presente nos dados analisados, especialmente pela sua concepção descritiva, na qual existe semelhança de características entre o(a) representante e o(a) representado(a), o que sinaliza a importância de retomar um conceito que Pitkin deixa em segundo plano. O conceito de representação corporativa necessita de um aprofundamento teórico, e, sobretudo, trata-se de um aspecto que não merece ser negligenciado, pois a inserção de trabalhadores no contexto da segurança pública também se constitui em uma inovação institucional relevante.

O debate sobre a teoria democrática retoma a representação política dissociando-a algumas vezes do governo representativo como um todo, ao enfatizar principalmente o fenômeno da pluralização da representação da sociedade civil. Entretanto, a conexão entre estas duas esferas necessita de maior aprofundamento teórico que torne possível observar as possíveis relações ou modificações que uma impõe sobre a outra. Nas entrevistas e no decorrer das reuniões, os(as) conselheiros(as) demonstraram interesse em acompanhar

a tramitação de projetos de lei que versaram sobre aspectos polêmicos e, mesmo, em manifestar-se na Comissão de Segurança Pública da Câmara dos Deputados.

É interessante, sobretudo, destacar que o debate sobre representação política pode adquirir uma potencialidade maior quando conectado com a teoria democrática contemporânea. As reflexões de Rosanvallon (2009) sobre a legitimidade democrática possibilitam uma melhor articulação de algumas argumentações desenvolvidas ao longo da pesquisa e possibilitam uma compreensão mais apurada da importância que as institucionalidades participativas, como conselhos e conferências, adquiriram no contexto brasileiro dos últimos dez anos, além de suscitarem indagações acerca de seu futuro. Ao mesmo tempo em que os espaços participativos foram desenvolvidos, outros questionamentos motivaram este trabalho, tais como: o anseio de conselheiros(as) por maior influência política; as desigualdades de recursos; e, em um cenário mais amplo, a própria natureza da relação entre democracia e segurança pública, que necessita não ser mais descrita como paradoxal.

REFERÊNCIAS

ADORNO, S. **Políticas públicas de segurança e justiça penal**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, jan. 2009. (Cadernos Adenauer).

ALMEIDA, D. R. Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos municipais de saúde no Brasil. *In*: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 129-174. v. 3.

ALMEIDA, M. S. M. **Gajop**: 30 anos contribuindo para democracia. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <conasp@googlegroups.com>. Acesso em: 15 nov. 2011.

ALVES, H.; MONTEIRO, A. Sociedade civil e segurança pública: a primeira eleição do Conselho Nacional de Segurança Pública. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DA ALAS, 28., 2011, Recife, Pernambuco. **Anais...** Recife: UFPE, 2011.

ARCHANJO, D. R. Representação política: um diálogo entre a teoria e a prática. **Revista de sociologia e política**, Curitiba, v. 19, n. 38, p. 65-83, fev. 2011.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados** – revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

_____. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

BORBA, J.; LUCHMANN, L. H. H. A representação política nos conselhos gestores de políticas públicas. **Revista brasileira de gestão urbana**, v. 2, n. 2, jul./dez. 2010.

BOSCHI, R. Corporativismo societal: a democratização do Estado e as bases socialdemocratas do capitalismo brasileiro. **Insight inteligência**, jan./mar. 2010.

BRASIL. **Decreto nº 6.950, de 26 de agosto de 2009**. Dispõe sobre a composição, estrutura, competências e funcionamento do conselho nacional de segurança pública – Conasp, e dá outras providências. Revogado pelo Decreto nº 7.413, de 30 de dezembro de 2010. Brasília: Casa Civil, 2009.

_____. **Relatório final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Ministério da Justiça, 2010a.

_____. **Decreto nº 7.413, de 30 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a composição, estrutura, competências e funcionamento do conselho nacional de segurança pública – Conasp, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2010b.

CARDOSO, G. R. **O legado da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública e as concepções de representação política no Conasp**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2012.

CONASP – CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Ata da 1ª Reunião Ordinária do Conasp realizada em 14 e 15 de outubro de 2009**. Brasília, 2009a. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ337926C4ITEMIDB7EADD32D6D84917830D4DB425CB5A13PTBRNN.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2012.

_____. **Ata da 2ª Reunião Ordinária realizada em 03 e 04 de dezembro de 2009**. Brasília, 2009b. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ337926C4ITEMIDB7EADD32D6D84917830D4DB425CB5A13PTBRNN.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2012.

_____. **Ata da 3ª Reunião Ordinária do Conasp realizada em 04 e 05 de fevereiro de 2010**. Brasília, 2010a. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ337926C4ITEMIDB7EADD32D6D84917830D4DB425CB5A13PTBRNN.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2012.

_____. **Ata da 4ª Reunião Ordinária do Conasp realizada em 22 e 23 de abril de 2010**. Brasília, 2010b. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ337926C4ITEMIDB7EADD32D6D84917830D4DB425CB5A13PTBRNN.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2012.

_____. **Ata da 5ª Reunião Ordinária do Conasp realizada em 10 e 11 de junho de 2010**. Brasília, 2010c. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ337926C4ITEMIDB7EADD32D6D84917830D4DB425CB5A13PTBRNN.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2012.

_____. **Ata da 6ª Reunião Ordinária do Conasp realizada em 05 e 06 de agosto de 2010.** Brasília, 2010d. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ337926C4ITEMIDB7EADD32D6D84917830D4DB425CB5A13PTBRNN.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2012.

_____. **Ata da 7ª Reunião Ordinária do Conasp realizada em 10 de dezembro de 2010.** Brasília, 2010e. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ337926C4ITEMIDB7EADD32D6D84917830D4DB425CB5A13PTBRNN.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2012.

_____. **Ata da 9ª Reunião Ordinária do Conasp realizada em 10 e 11 de fevereiro de 2011.** Brasília, 2011a. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ337926C4ITEMIDB7EADD32D6D84917830D4DB425CB5A13PTBRNN.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2012.

_____. **Ata da 10ª Reunião Ordinária do Conasp realizada em 14 e 15 de abril de 2011.** Brasília, 2011b. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ337926C4ITEMIDB7EADD32D6D84917830D4DB425CB5A13PTBRNN.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2012.

_____. **Ata da 11ª Reunião Ordinária do Conasp realizada em 08 a 10 de junho de 2011.** Brasília, 2011c. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ337926C4ITEMIDB7EADD32D6D84917830D4DB425CB5A13PTBRNN.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2012.

_____. **Ata da 12ª Reunião Ordinária do Conasp realizada em 04 a 05 de agosto de 2011.** Brasília, 2011d. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ337926C4ITEMIDB7EADD32D6D84917830D4DB425CB5A13PTBRNN.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2012.

_____. **Ata da 13ª Reunião Ordinária do Conasp realizada em 04 a 05 de outubro de 2011.** Brasília, 2011e. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ337926C4ITEMIDB7EADD32D6D84917830D4DB425CB5A13PTBRNN.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2012.

_____. **Ata da 14ª Reunião Ordinária realizada em 01 e 02 de dezembro de 2011.** Brasília, 2011f. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ337926C4ITEMIDB7EADD32D6D84917830D4DB425CB5A13PTBRNN.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2012.

CORTÊS, S.; GUGLIANO, A. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, n. 24, p. 44-75, maio/ago. 2010.

DAHL, R. A. **Democracia y sus críticos**. Buenos Aires: Paidós, 1989.

FOJUNEBA – FÓRUM BAIANO DE JUVENTUDE NEGRA. **Campanha nacional contra o extermínio da juventude negra**, 6 ago. 2009. Disponível em: <<http://fojuneba.blogspot.com.br/2009/08/campanha-nac-contra-o-extermínio-da-juv.html>>. Acesso em: 16 abr. 2012.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 21, n. 60, 2006.

GOHN, M. G. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2010.

GURZA LAVALLE, A. G. Sem pena nem glória. O debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. **Novos estudos CEBRAP**, n. 66, p. 91-109, jul. 2003.

_____. Após a participação: nota introdutória. **Lua nova**, São Paulo, n. 84, p. 3-23, 2011.

GURZA LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua nova**, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006a.

_____. Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 21, n. 60, p. 43-66, fev. 2006b.

GURZA LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua nova**, São Paulo, n. 84, p. 95-139, 2011.

HIRST, P. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Projeto Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros**. Brasília: Ipea, 2010.

_____. O conselho nacional de saúde na visão de seus conselheiros. **Relatório de Pesquisa**. Brasília: Ipea, 2012a.

_____. O conselho nacional de segurança alimentar e nutricional na visão de seus conselheiros. **Relatório de Pesquisa**. Brasília: Ipea, 2012b.

KOPITTKE, A. L.; ANJOS, F. A.; OLIVEIRA, M. S. Reestruturação do conselho nacional de segurança pública: desafios e potencialidades. **Revista brasileira de segurança pública**, 6. ed., ano 4, fev./mar. 2010.

LOUREIRO, M. R. Interpretações contemporâneas da representação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 1, p. 63-03, jan./jun. 2009.

LUCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

_____. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Lua nova**, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011.

LUCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C. C. A representação política das mulheres nos conselhos gestores de políticas públicas. **Revista Katálýsis**, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2010.

MIGUEL, L. F. Representação e interesses: uma crítica a Young e Urbinati. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 7., 2010, Recife, Pernambuco. **Anais...** Recife-PE: ABCP, 2010.

_____. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e *advocacy*. **Lua nova**, São Paulo, v. 84, p. 25-63, 2011.

MUNIZ, J. de O. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser**. Tese (Doutorado) – Insitituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

PAVEZ, T. R.; TOLEDO, D.; GONÇALVES, R. **Redes sociais, mobilização e segurança pública**: evolução de atores da segurança pública no processo preparatório da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Ministério da Justiça, 2009.

_____. **Atores no debate sobre segurança pública no país à luz da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. *In*: SEMINÁRIO DISCENTE NA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA USP, 2. São Paulo: FFLCH/USP, 2012.

PHILIPS, A. De uma política de idéias a uma política de presença. **Estudos Feministas**, v. 9, n. 1, p. 268-290, 2001.

PITKIN, H. F. **The concept of representation**. Berkeley: University of California, 1967.

_____. Representação: palavras, instituições e idéias. **Lua nova**, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006.

POGREBINSCHI, T. Participação como representação: conferências nacionais e políticas públicas para grupos sociais minoritários no Brasil. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 34., 2010, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu: Anpocs, 2010.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: conferências nacionais e políticas públicas para grupos sociais minoritários no Brasil. **Relatório final de pesquisa**. Rio de Janeiro: Iuperj; Brasília: Ministério da Justiça e PNUD, 2010.

PRZEWORSKI, A. **Qué esperar de la democracia**: limites y posibilidades del autogobierno. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010.

ROLIM, M. **A síndrome da rainha vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Inglaterra: University of Oxford, Centre of Brazilian Studies, 2009.

ROSANVALLON, P. **La legitimidad democrática**: imparcialidad, reflexividad, proximidad. Buenos Aires: Manantial, 2009.

SÁ E SILVA, F.; DEBONI, F. **Participação social e governança democrática na segurança pública**: possibilidades para a atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1714).

SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. A democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. *In*: _____. (Org.). **Estado, instituições e democracia**. Brasília: Ipea, 2010.

VIVA RIO. 2012. Disponível em: <<http://vivario.org.br/>>.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua nova**, São Paulo, v. 67, p. 139-190, 2006.

ZALUAR, A. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 31-49, set./dez. 2007.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 35., 2011, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu: Anpocs, 2011.

ADORNO, S. Homicídios e violação dos direitos humanos em São Paulo. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 17, n. 47, 2003.

ALVES, H. **Relatório final do 2º grupo de trabalho para acompanhamento da implementação das diretrizes da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Ministério da Justiça, 2011.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. *In*: PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 13-25.

BAUER, M.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil; Lisboa: Difel, 1989.

_____. **Algumas propriedades de los campos**. En sociología y cultura. México: Conaculta, 1990. p. 135-141.

DAHL, R. A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: EDUSP, 2005.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. *In*: _____. (Org.). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Tradução de Sandra Regina Netz. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 15-42.

GUBA, E. G. The alternative paradigm dialog. *In*: _____. (Org.). **The paradigm dialog**. London: Newbury Park; New Delhi: Sage Publications, 1990. p. 17-27.

LIMONGI, F. O federalista: remédios republicanos para males republicanos. *In*: WEFFORT, F. C. (Org.). **Os clássicos da política**. 13. ed. São Paulo: Ática, 2005. p. 272-278.

LOPES, F.; PIRES, R. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas duas últimas décadas. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010, v. 3.

PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Fundação Getulio Vargas, 2009. _____ . Torre de Babel. **Revista brasileira de segurança pública**, 6. ed., ano 4, p. 160-165, fev./mar. 2010.

SAWARD, M. The representative claim. **Contemporary political theory**, 2006. p. 297-318.

SILVA, E. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão).

SILVA, M. K. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, v. 8, p. 156-179, 2006.

SOARES, B. M.; MUSUMECI, L. **Mulheres policiais: presença feminina na Polícia Militar do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SOARES, L. E. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos avançados**, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.

TEIXEIRA, A. C.; SOUZA, C. H.; LIMA, P. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., 2011, Caxambu, **Anais...** Caxambu: Anpocs, 2011.

TEIXEIRA, A. N. A centralidade do pesquisador na relação com os *softwares* de análise qualitativa. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 15., 2011, Curitiba, Paraná. Curitiba: UFPR, jul. 2011 (GT Sociologia do Conhecimento e Metodologias Qualitativas).

URBINATI, N. **Representative democracy: principles and genealogy**. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.

_____. Representação como *advocacy*: um estudo sobre deliberação democrática. **Política & sociedade**, v. 9, n. 16, p. 51-88, 2010.

URBINATI, N.; WARREN, M. The concept of representation in contemporary democratic theory. **Annu. rev. polit. sci.**, n. 11, p. 387-312, 2008.

VERBA, S.; SCHLOZMAN, K. L.; BRADY, H. E. Beyond SES: a resource model of political participation. **American political science review**, v. 89, n. 2, p. 271-294, June 1995.

VITA, A. Sociedade democrática e democracia política. **Política e sociedade**, Florianópolis, v. 6, n. 11, 2007.

SITES CONSULTADOS

ABGLT – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE LÉSBICAS, GAYS, BISSEXUAIS, TRAVESTIS E TRANSEXUAIS. Disponível em: <<http://www.abgl.org.br>>.

ABONG – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. Disponível em: <<http://www.abong.org.br>>.

AMEBRASIL – ASSOCIAÇÃO DOS OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS DO BRASIL. Disponível em: <amebrasil.com.br>.

CEN BRASIL – COLETIVO DE ENTIDADES NEGRAS. Disponível em: <<http://cenbrasil.blogspot.com.br>>.

CFP – CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. Disponível em: <<http://site.cfp.org.br/>>. Acesso em: 17 abr. 2012.

CNPCP – CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E POLÍTICA PENITENCIÁRIA. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9614C8C-C25C-4BF3-A238-98576348F0B6}&BrowserType=NN&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D{8137E1B5-11B6-4FE7-86D7-9571348AF935}%3B&UIPartUID={2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26}>>.

CONASP – CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/conselho-nacional/conselho-nacional-conasp>>.

FOJUNEBA – FÓRUM BAIANO DE JUVENTUDE NEGRA. Disponível em: <fojuneba.blogspot.com.br>.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/>>.

ISER – INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIÃO. Disponível em: <<http://www.iser.org.br>>.

MNDH – MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <http://www.mndh.org.br/index.php?option=com_news_portal&Itemid=66>.

OBSERVATÓRIO DE FAVELAS. Disponível em: <<http://observatoriodefavelas.org.br/>>.

PASTORAL CARCERÁRIA. Disponível em: <<http://carceraria.org.br/>>. Acesso em: 17 abr. 2012.

REDE DESARMA BRASIL. Disponível em: <<http://www.deolhonoestatuto.org.br/>>.

REDES – REDES DE DESENVOLVIMENTO DA MARÉ. Disponível em: <<http://redesdamare.org.br/>>.

ANEXO

ANEXO A

QUESTIONÁRIO¹

BLOCO I – CARACTERIZAÇÃO DO(A) ENTREVISTADO(A)

1) Gênero:

- a) Masculino. b) Feminino.

2) Cor/raça:

- a) Branca. b) Preta. c) Amarela. d) Parda. e) Indígena.

3) Escolaridade:

- a) Ensino fundamental. b) Ensino médio. c) Superior incompleto.
d) Superior completo. e) Especialização. f) Mestrado incompleto.
g) Mestrado completo. h) Doutorado incompleto. i) Doutorado completo.

4) Qual sua religião ou culto? _____

5) Qual é a sua idade? _____

6) Renda familiar mensal (média):

- a) Abaixo de R\$ 500,00. e) De R\$ 4.001,00 a 8.000,00.
b) De R\$ 500,00 até 1.500,00. f) De R\$ 8.001,00 a 12.000,00.
c) De R\$ 1.501,00 até 2.500,00. g) Acima de R\$ 12.001,00.
d) De R\$ 2.501,00 até 4.000,00. h) Não sabe.

7) Município/UF de residência:

8) Situação no conselho:

- a) Titular. b) Suplente.
c) Não sabe. d) Outros.

9) Nome da organização que representa no conselho: _____

10) Setor de representação a que pertence:

- a) Gestores, nível federal. b) Gestores, nível estadual. c) Gestores, nível municipal.
d) Trabalhadores. e) Sociedade civil. f) Demais poderes.
g) Não sabe.

11) Há quanto tempo é conselheiro(a) deste conselho? (Tempo efetivo de exercício como titular ou suplente, ininterrupto ou intercalado).

- a) Menos de 1 ano. b) De 1 a 3 anos. c) De 4 a 6 anos.
d) De 7 a 10 anos. e) Mais de 10 anos. f) Não sabe/não se aplica.

1. Este questionário é fruto do Acordo de Cooperação Técnica entre a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

12) No seu período neste conselho, já representou outros segmentos?

Não.

Sim. Quais? (Pode-se marcar mais de uma opção):

a) Gestores, nível federal.

b) Gestores, nível estadual.

c) Gestores, nível municipal.

d) Trabalhadores.

e) Sociedade civil.

f) Demais poderes.

g) Não sabe.

13) Além deste conselho, você é ou foi conselheiro(a) de outros conselhos nacionais, estaduais ou municipais de políticas públicas?

a) Não.

b) Sim, mas atualmente sou conselheiro(a) apenas deste conselho.

c) Sim. Sou conselheiro(a) de outros conselhos.

13.1) De quais conselhos participou ou participa? (Pode-se marcar mais de uma opção):

Conselhos nacionais. De quais áreas?

Conselhos estaduais. De quais áreas?

Conselhos municipais/locais. De quais áreas?

BLOCO II – ATUAÇÃO DOS(AS) CONSELHEIROS(AS)

14) Como você considera a composição do Conasp *definitivo* em relação a cada um dos itens abaixo?

| | Muito satisfatória | Satisfatória | Pouco satisfatória | Insatisfatória | Não sabe/não se aplica |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Número total de conselheiros(as) | <input type="checkbox"/> |
| Diversidade de setores/segmentos representados | <input type="checkbox"/> |
| Número de conselheiros em cada setor/segmento | <input type="checkbox"/> |
| Forma de escolha das entidades com assento no conselho | <input type="checkbox"/> |
| Forma de escolha dos conselheiros dentro das entidades | <input type="checkbox"/> |
| Divisão de cadeiras entre as entidades/organizações | <input type="checkbox"/> |

15) Quem ou o que você representa *prioritariamente* no conselho? (Marque apenas uma alternativa):

a) O bem comum.

b) Uma causa ou tema específico.

c) Um setor ou segmento.

d) A sua própria organização.

e) A si próprio.

f) Não sabe.

g) Outros. _____

16) Avalie o seu grau de articulação com os demais setores/segmentos do conselho, segundo a tabela a seguir. (Marque com um "X" a coluna correspondente a cada setor/segmento):

| | Muito satisfatória | Satisfatória | Pouco satisfatória | Insatisfatória | Não sabe/não se aplica |
|---------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Gestores, nível federal | <input type="checkbox"/> |
| Gestores, nível estadual | <input type="checkbox"/> |
| Gestores, nível municipal | <input type="checkbox"/> |
| Trabalhadores | <input type="checkbox"/> |
| Sociedade civil | <input type="checkbox"/> |
| Demais poderes | <input type="checkbox"/> |

17) Por meio de quais mecanismos você se considera autorizado para representar a sua organização/entidade?

(Pode-se marcar mais de uma alternativa):

- a) Eleições.
- b) Identificação com o tema.
- c) Pertencimento e vivência em relação ao setor/organização que representa.
- d) Qualificação profissional na área.
- e) Capacidade de argumentação e influenciar decisões.
- f) Outros:

18) No exercício do seu mandato como conselheiro(a) você tem alguma base de apoio?

- a) Não.
- b) Sim. Qual(is)
- c) Não sabe.

19) Com que frequência você mantém contato com sua(s) base(s)?

- a) Não tenho base de apoio.
- b) Nunca. c) Raramente. d) Às vezes.
- e) Com frequência. f) Sempre. g) Não sabe.

20) Quais as principais formas de contato com a sua base? (Marque as três principais):

- a) Não tenho base de apoio.
- b) Telefonema.
- c) E-mail/lista de discussão.
- d) Reuniões presenciais.
- e) Conversas pessoais.
- f) Orkut, Facebook, Twitter e afins.
- g) Home-page institucional.
- h) Carta/ofício.
- i) Fax.
- j) Mensagem (torpedo/SMS).
- l) Não sabe.
- m) Outra:

21) Com que frequência você consulta sua base para:

I – Definir/sustentar posicionamento no conselho:

- a) Nunca. b) Raramente. c) Às vezes.
- d) Frequentemente. e) Sempre. f) Não sabe/não se aplica.

II – Relatar os debates/deliberações do conselho:

- a) Nunca. b) Raramente. c) Às vezes.
- d) Frequentemente. e) Sempre. f) Não sabe/não se aplica.

III – Prestar contas sobre a sua atuação no conselho:

- a) Nunca. b) Raramente. c) Às vezes.
- d) Frequentemente. e) Sempre. f) Não sabe/não se aplica.

IV – Construir/fortalecer articulações:

- a) Nunca. b) Raramente. c) Às vezes.
- d) Frequentemente. e) Sempre. f) Não sabe/não se aplica.

BLOCO III – FUNCIONAMENTO DO CONSELHO

22) Para você, com que frequência a atuação dos(as) conselheiros(as) corresponde aos interesses de seus respectivos setores/segmentos?

- a) Nunca. b) Raramente. c) Frequentemente.
- d) Sempre. e) Não sabe/não se aplica.

23) Avalie a influência da atuação do Conasp *atual* em relação a:

| | Muito significativa | Significativa | Pouco significativa | Não tem influência | Não sabe |
|---|---------------------|---------------|---------------------|--------------------|----------|
| Agenda do Congresso | () | () | () | () | () |
| Políticas públicas do MJ | () | () | () | () | () |
| Políticas públicas de outros ministérios com os quais o conselho se relaciona | () | () | () | () | () |
| Iniciativas da sociedade civil | () | () | () | () | () |
| Iniciativas do setor produtivo | () | () | () | () | () |
| Percepção da opinião pública sobre o tema | () | () | () | () | () |

24) Em geral, os assuntos tratados no conselho são facilmente compreendidos por todos os(as) conselheiros(as)?

a) () Não. b) () Sim, parcialmente. c) () Sim, plenamente.

25) A linguagem utilizada é facilmente apropriada por todos os conselheiros?

a) () Não. b) () Sim, parcialmente. c) () Sim, plenamente.

26) Em geral, como você avalia o papel dos setores/segmentos abaixo na atuação do conselho? (Marque com um "X" a coluna correspondente a cada setor/segmento):

| | Ajuda bastante | Ajuda | Não ajuda nem atrapalha | Atrapalha | Atrapalha bastante | Não sabe/não se aplica |
|---------------------------|----------------|-------|-------------------------|-----------|--------------------|------------------------|
| Gestores, nível federal | () | () | () | () | () | () |
| Gestores, nível estadual | () | () | () | () | () | () |
| Gestores, nível municipal | () | () | () | () | () | () |
| Trabalhadores | () | () | () | () | () | () |
| Sociedade civil | () | () | () | () | () | () |
| Demais poderes | () | () | () | () | () | () |

27) Avalie as seguintes estruturas administrativas e organizacionais do conselho. (Marque com um "X" a coluna correspondente a cada setor/segmento):

| | Muito satisfatória | Satisfatória | Pouco satisfatória | Insatisfatória | Não sabe/não se aplica |
|--|--------------------|--------------|--------------------|----------------|------------------------|
| Secretaria executiva | () | () | () | () | () |
| Meios de comunicação e divulgação (informes, <i>website</i> , publicações) | () | () | () | () | () |
| Regimento interno | () | () | () | () | () |
| Presidência e mesa diretora | () | () | () | () | () |
| Plenária | () | () | () | () | () |
| Grupos de Trabalho (GTs) | () | () | () | () | () |
| Câmaras Técnicas (CTs) | () | () | () | () | () |
| Grupos assessores | () | () | () | () | () |

28) No ano de 2011 já foram aprovadas quatro recomendações pelo Conasp. Qual é a principal importância destes atos?

- a) () Prestam contas da atuação dos conselheiros à sua base.
 b) () Demonstram a consolidação e o amadurecimento do conselho.
 c) () Possibilitam a manifestação pública sobre temas de grande repercussão.
 d) () Outros.

29) Avalie a relevância dos seguintes atos emanados pelo Conasp nas políticas de segurança pública.

| | Muito importante | Importante | Pouco importante | Nada importante | Não sabe/não se aplica |
|---------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Decisões | <input type="checkbox"/> |
| Moções | <input type="checkbox"/> |
| Recomendações | <input type="checkbox"/> |
| Parecer | <input type="checkbox"/> |

30) Na sua opinião, quais são as principais dificuldades e obstáculos enfrentados atualmente pelo conselho? (Marque no máximo três alternativas):

- a) Pouco tempo de discussão nas reuniões.
- b) Reuniões muito esparsas.
- c) Excesso de reuniões.
- d) Pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência.
- e) Carência de estrutura (salas, espaço físico e equipamentos).
- f) Questões políticas alheias à agenda do conselho.
- g) Excesso de burocracia.
- h) Divergência nas opiniões dos conselheiros.
- i) Baixa prioridade política por parte do MJ.
- j) Limitação de passagens e diárias para comparecimento de conselheiros.
- l) Corporativismo dos conselheiros.
- m) Outras.

31) Quais os principais pontos fortes na atuação do conselho?

32) O que poderia ser feito para melhorar a atuação do conselho?

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

Thais da Conceição Santos (estagiária)

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than
Portuguese published herein have not been proofread.*

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

