

de Sá e Silva, Fabio; Deboni, Fabio

Working Paper

Participação social e governança democrática na segurança pública: Possibilidades para a atuação do conselho nacional de segurança pública

Texto para Discussão, No. 1714

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: de Sá e Silva, Fabio; Deboni, Fabio (2012) : Participação social e governança democrática na segurança pública: Possibilidades para a atuação do conselho nacional de segurança pública, Texto para Discussão, No. 1714, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91434>

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.

1714

TEXTO PARA DISCUSSÃO

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NA SEGURANÇA PÚBLICA: POSSIBILIDADES PARA A ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Fabio de Sá e Silva
Fabio Deboni

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NA SEGURANÇA PÚBLICA: POSSIBILIDADES PARA A ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA*

Fabio de Sá e Silva**

Fabio Deboni***

* Os autores agradecem a toda a equipe da Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Segurança Pública (SE/CONASP), aos conselheiros atuais e aos do mandato "transitório", que prontamente compreenderam a relevância desta pesquisa e colaboraram de forma efetiva para sua realização. Além disso, cumpre manifestar agradecimentos a nossos colegas da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, que ofereceram valiosas contribuições, enriquecendo este relatório – em especial: Almir de Oliveira Junior, Felix Garcia Lopez, José Celso Pereira Cardoso Jr., Luseni Aquino, Roberto P. Nogueira, Roberto Rocha C. Pires e Ronaldo Coutinho Garcia.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa e Chefe de Gabinete da Presidência do Ipea.

*** Assistente de Pesquisa. Bolsista do Programa de Mobilização da Competência Nacional para Estudos sobre o Desenvolvimento (PROMOB) no período 2010-2011.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**

Ministro Wellington Moreira Franco

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

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto

Marcos Antonio Macedo Cintra

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

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Vanessa Petrelli Corrêa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

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

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

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.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de 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 PRESSUPOSTOS ANALÍTICOS E METODOLÓGICOS	9
3 ESTADO, SOCIEDADE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA SEGURANÇA PÚBLICA	13
4 DESAFIOS E POSSIBILIDADES PARA A ATUAÇÃO DO CONASP	36
5 SÍNTESE E CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
REFERÊNCIAS	71
APÊNDICE A	76
APÊNDICE B	82
LISTA DE SIGLAS	86

SINOPSE

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a agenda da participação social nas políticas públicas vem conquistando notável importância no Brasil. Não é de se estranhar que a Segurança Pública também viesse a experimentar rápido aprendizado neste campo, o qual teve como fatos mais expressivos, no período 2009-2010, a realização da I Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG) e a reforma do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP). Partindo de perspectiva teórica neoinstitucionalista e mobilizando múltiplas estratégias de pesquisa empírica, este trabalho examina: *i*) o processo de reforma do CONASP; *ii*) a experiência do CONASP de “transição”; e *iii*) as formas possíveis de interação entre o CONASP “definitivo” e a Política Nacional de Segurança Pública (PNSP). O objetivo é contribuir para a institucionalização e a efetividade de formas mais democráticas de governança deste setor.

ABSTRACTⁱ

Since the 1988 Constitution was enacted, the agenda of social participation in the policy process has acquired a remarkable importance in Brazil. It is no wonder that policies in the “public security” sector also came to experience a quick development in that regard. In 2009-2010, the country saw both the first National Conference on Public Security (CONSEG) and a reform of the National Council on Public Security (CONASP). Drawing from a neoinstitutionalist perspective, at the theoretical level, and mobilizing multiple research methods, at the empirical level, this article looks at: *i*) the process of CONASP’s reform; *ii*) the experience of the “transitional” CONASP; and *iii*) the possible forms of interaction between the “permanent” CONASP and the National Policy on Public Security (NPPS). In doing so, the article wishes to contribute to the institutionalization and effectiveness of democratic forms of governance in the public security sector.

i. As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of this series have not been edited by Ipea’s editorial department.

1 INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a agenda da participação social nas políticas públicas vem conquistando notável importância no Brasil. Mais que um conjunto de experimentos dispersos em áreas específicas e, em tese, mais progressistas, a participação vem adquirindo formas institucionais estáveis – notadamente, as de conselhos, conferências e orçamentos participativos – e alcançando os mais diversos setores de política pública (AVRITZER, 2008). Não é de se estranhar, portanto, que a segurança pública também viesse a experimentar rápido aprendizado neste campo, o qual teve como dados mais expressivos, no período 2009-2010, a realização da I Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG) e a reforma do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) (SOUZA, 2010; KOPITITKE, ANJOS e OLIVEIRA, 2010).

Este trabalho pretende examinar esse fenômeno em maior profundidade, com especial atenção para: *i*) o processo de reforma do CONASP; *ii*) a experiência do CONASP de “transição”; e *iii*) as formas possíveis de interação entre o CONASP “definitivo” e a Política Nacional de Segurança Pública (PNSP). O objetivo aplicado é, portanto, contribuir para a institucionalização e a efetividade de formas mais democráticas de governança deste setor.

Vale salientar que este trabalho e todo o seu conteúdo resultam de coleta de dados que gravitou em torno do CONASP “de transição” – ou seja, da primeira composição do colegiado após sua recente reforma, a qual derivou da Comissão Organizadora Nacional (CON) da I CONSEG e tinha por incumbência principal a convocação de eleições e a elaboração de regimento interno.

Obviamente, essa natureza transitória do conselho examinado, bem como o fato de que os atuais conselheiros foram “herdados” de outro contexto, impõe alguns limites à generalização das análises e proposições contidas neste estudo para a primeira gestão do CONASP “definitivo”. Todavia, por três razões, estes limites não são absolutos.

Em primeiro lugar, um aspecto percebido com clareza na coleta de dados era a “confusão de papéis” em que, com frequência, incorriam os conselheiros abarcados no estudo. Embora soubessem bem da condição “transitória” do CONASP do qual faziam parte, era comum que eles ambicionassem o exercício de competências próprias do CONASP “definitivo”.

Em segundo lugar, muitos dos conselheiros que integraram a gestão “transitória” do CONASP permaneceram indicados por suas organizações de representação para compor a primeira gestão do CONASP “definitivo”. Isto inclui conselheiros ligados não apenas ao segmento dos “gestores” – o que seria natural, já que suas organizações de representação têm assento permanente no colegiado –, mas também aos segmentos dos “trabalhadores” e da “sociedade civil” – pois, no pleito levado a cabo em 2010, algumas de suas organizações de representação que integravam o CONASP “transitório” foram eleitas para compor o CONASP “definitivo”.

Finalmente, até mesmo nos casos em que houve mudança de composição, a experiência do CONASP “transitório” oferece um “mapa” de interações, que inegavelmente permite “ler” melhor o sentido destas mudanças para o conselho. Apesar dos limites analíticos dados pelas características do CONASP “transitório”, este também carrega alguns indícios importantes sobre o que esperar do e para o CONASP “definitivo”.

Este trabalho está organizado em três partes, além da presente introdução. A seção 2 enuncia os pressupostos conceituais e metodológicos da análise. No plano conceitual, considera-se que o funcionamento de instituições participativas (IPs) ocorre em ambientes específicos – construídos histórica, jurídica e politicamente –, os quais tanto abrem oportunidades quanto impõem constrangimentos para que as IPs incidam na conformação de políticas públicas. Estes ambientes são compostos por fatores como: *i*) a trajetória do setor; *ii*) sua permeabilidade à participação social; *iii*) as características e a posição institucional da IP; e *iv*) as características dos atores envolvidos direta, indireta, ativa ou potencialmente nos processos deliberativos passíveis de serem conduzidos no âmbito da IP. No plano metodológico, alude-se aos procedimentos de investigação mobilizados nesta pesquisa (aplicação de *survey*, observação participante, realização de entrevistas e análise documental), bem como às atividades empreendidas para sua consecução.

A seção 3 aborda os fatores ambientais anteriormente indicados, de interesse substantivo principal da pesquisa. Por fim, a seção 4 discorre sobre os desafios para a atuação do CONASP e formula possíveis direções para o trabalho dos novos integrantes e da Secretaria Executiva (SE) do conselho, considerando três dimensões relevantes e interligadas: política, institucional e metodológica.

2 PRESSUPOSTOS ANALÍTICOS E METODOLÓGICOS

2.1. AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE: A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO MIRANTE NA LITERATURA SOBRE INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

A literatura sobre participação pode ser dividida em três etapas (AVRITZER, CUNHA e REZENDE, 2010; VAZ, 2009; SILVA, 2011). A primeira, com perspectiva bastante laudatória, identificava a participação como um valor em si. O foco da análise estava em processos participativos de institucionalização incipiente, às vezes ainda espontâneos, que, aos olhos dos analistas, desafiavam uma cultura de gestão pública burocrática e insensível aos reclamos de uma sociedade civil tida como intrinsecamente virtuosa (GURZA-LAVALLE, 2011).

Uma segunda etapa, baseada na análise empírica do funcionamento de IPs já mais bem consolidadas, revelou desilusões quanto a inúmeros aspectos embutidos nos pressupostos da primeira fase, tais como: excessivo poder de agenda do governo em relação à sociedade civil; presença de linguagem demasiadamente técnica nas reuniões, com a exclusão de alguns setores sociais do pleno engajamento nos processos deliberativos; ou colonização de ambientes e processos deliberativos por participantes de ofício.

Em todos esses casos, a análise ocorria no nível das macrorrelações sociais, tendo como questão central o exercício do poder no âmbito de grandes clivagens, como Estado/sociedade ou cidadãos/especialistas. Sem ignorar estas lições, a fase mais recente adota objetivo mais realista, porém que exige maior sutileza. Trata-se de buscar entender se e em que condições as IPs produzem resultados positivos (PIRES e VAZ, 2010), bem como quais seriam os resultados positivos legitimamente esperáveis das IPs em relação às políticas públicas, ao cotidiano das comunidades, à cultura política etc.

Os contornos conceituais e até mesmo metodológicos dessa terceira fase ainda são tão diversificados quanto obscuros (HOLZINGER, 2005; HABERMAS, 2005; BACHTIGER e STEINER, 2005; ROSENBERG, 2005; NEBLO, 2005; DRYZEK, 2005; GOODIN, 2005). Uma das abordagens mais influentes, porém, tem sido a de inspiração institucionalista (LEVITSKY e HELMKE, 2006; AVRITZER, 2009; LUCHMANN, 2002; FARIA, 2005). Nesta, considera-se que as IPs estão inseridas em ambiente específico – construído histórica, política e juridicamente –, que, a um só

tempo, abre oportunidades e impõe constrangimentos para seus processos deliberativos. A tarefa do analista é, portanto, identificar as nuances deste ambiente e contrastá-las com as expectativas depositadas sobre as instituições e os processos de participação, em alguns casos, perscrutando sentidos possíveis para a ação ainda não plenamente identificados pelos próprios agentes.

Os trabalhos assim produzidos têm enfatizado a importância de alguns elementos, como “a natureza da política pública, a identidade política [da IP], (...) os atores, dinâmicas e processos que fazem parte dela” (TEIXEIRA e TATAGIBA, 2009; SÁ E SILVA, 2010), a autoridade formal concedida [a estas instituições], o apoio dado ao funcionamento [destas] por autoridades governamentais e, por fim, a capacidade dos participantes em se engajarem positivamente num processo incremental de *policymaking* (WAMPLER, 2011).

Este trabalho se apropria desse legado teórico ainda em construção e, conjugando-o com uma estratégia exploratória associada à pesquisa do caso específico do CONASP, considera serem hipoteticamente relevantes para a caracterização deste conselho e do seu potencial de contribuição para a PNSP as seguintes dimensões analíticas:

- 1) A trajetória da política pública: uma IP tende a funcionar de maneira distinta de acordo com a trajetória da política pública sobre a qual esta pretende incidir. Clivagens estruturais como a centralização/descentralização da política e seus mecanismos de indução e coordenação em nível nacional modificam totalmente o raio de ação da IP.
- 2) A permeabilidade da política pública à participação social: políticas públicas podem ser mais ou menos permeáveis à participação, tanto de maneira geral quanto específica. Algumas políticas públicas – como o Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo, – têm sua própria origem na mobilização de grupos e movimentos sociais. Nestes casos, a existência e a relevância de IPs tendem a ser um pressuposto, e os problemas a serem atacados são de outra ordem. Em outros casos, a criação de canais de participação é, em si, objeto de disputa. E há casos, ainda – como na política de meio ambiente –, em que a participação é fortemente mediada por aspectos técnicos, o que delimita as possibilidades de acesso de grupos e movimentos, ao mesmo tempo em que desloca o objeto da deliberação de princípios para meios.

- 3) As características e a posição institucional da IP em questão: a literatura sobre participação sempre indicou o desenho de uma IP como dado relevante no processo deliberativo. Sob este aspecto, interessa investigar não apenas traços regimentais ou estatutários que dizem sobre a *micropolítica* da IP (composição, poderes da mesa diretora e da SE, metodologia de deliberação, disponibilidade ou não de recursos etc.), mas também detalhes sobre as capacidades técnicas e políticas da IP para incidir no setor, incluindo suas formas possíveis de posicionamento (resoluções, moções etc.) e sua posição na estrutura governamental.
- 4) As características dos atores envolvidos direta, indireta, efetiva ou potencialmente nos processos deliberativos passíveis de serem conduzidos no âmbito da IP: trata-se de compreender que os resultados passíveis de serem produzidos por uma IP são, em alguma medida, função dos que comparecem ou gravitam em torno de seus processos deliberativos. Importam, assim, as trajetórias, as expectativas e os “repertórios de ação” (TATAGIBA, 2011) dos participantes.

A seção 3 examina essas dimensões em maior profundidade e em perspectiva aplicada à segurança pública e ao CONASP, segundo a metodologia descrita a seguir.

2.2 METODOLOGIA

As análises, reflexões e cenários apresentados neste trabalho foram construídos a partir de metodologia mista, que envolveu os seguintes componentes: *i*) aplicação, tabulação e interpretação de survey, conforme questionário constante do apêndice A; *ii*) observação participante em reuniões do plenário do CONASP; *iii*) entrevistas em profundidade com conselheiros e membros da SE do conselho, conforme roteiros semiestruturados constantes do apêndice C; e *iv*) análise documental de atas, memórias, relatórios de reuniões e publicações do conselho na rede social Twitter.

Visando ampliar a taxa de resposta entre os sujeitos pesquisados, o instrumento utilizado na survey foi aplicado em dois momentos: primeiro nos dias 22 e 23/10/2010 e, depois, nos dias 10 e 11/6/2010, sempre em Brasília, por ocasião de reuniões ordinárias do CONASP.

Para a análise dos dados coletados pela pesquisa, os questionários foram agrupados por segmento e numerados, visando controlar o setor de representação dos entrevistados. Depois, as respostas foram digitadas em planilha eletrônica para configurarem banco de dados passível de cruzamentos e desagregações diversas. Para as perguntas abertas (questões 4, 17, 27, 28 e 29), foram criadas categorias temáticas a partir dos padrões de resposta encontrados.

Além dessa fonte de pesquisa (*survey*), adotou-se a estratégia da observação participante, que compreendeu desde a constituição do CONASP em composição “transitória”, estabelecida na sequência da I CONSEG, em agosto de 2009, até a eleição da sua atual composição, mediante assembleia eleitoral realizada em agosto de 2010. Isto foi possível porque alguns integrantes da equipe do Ipea estabeleceram vínculos de diferentes naturezas com o processo da I CONSEG.

A possibilidade de incorporar à pesquisa dados coletados desde a I CONSEG – ainda que a coleta em questão não tivesse o propósito original de subsidiar este trabalho – trouxe formidáveis ganhos, tanto para a compreensão da experiência do CONASP “de transição” quanto para a identificação dos desafios colocados ao CONASP “definitivo”. Dado que os bastidores da formação do CONASP residem no processo da I CONSEG, o acompanhamento da conferência permitiu construir arcabouço mais denso e sólido de impressões sobre as expectativas originalmente depositadas na criação do conselho. Dessa forma, as reflexões apresentadas neste estudo não são desconectadas do contexto que informou a constituição atual do CONASP. Ao contrário, aquelas emergem da vivência e do acompanhamento deste contexto.

O terceiro componente metodológico foi ancorado na análise documental, basicamente de atas, atos normativos, relatórios e publicações do conselho na rede social Twitter, sempre que se revelavam úteis aos propósitos da pesquisa.

Finalmente, o quarto componente metodológico consistiu na realização de entrevistas com alguns dos conselheiros que compuseram o mandato “transitório” do CONASP e com autoridades do Ministério da Justiça (MJ). Foram entrevistados 12 indivíduos, sendo: um conselheiro do segmento dos gestores; quatro conselheiros do segmento da sociedade civil; cinco conselheiros do segmento dos trabalhadores; e duas autoridades do MJ vinculadas à SE/CONASP. A definição dos nomes a serem entrevistados aconteceu a partir de dois fatores. De um lado, a necessidade de contemplar a diversidade de segmentos

representados, posições defendidas e intensidade das colocações nas reuniões do pleno, bem como de percepções e entendimentos sobre o papel do CONASP e os temas de segurança pública expressos no dia a dia de convivência do conselho, tendo em vista o processo de observação participante descrito anteriormente. De outro lado, critérios logísticos e de conveniência, dado que a pesquisa chegou ao ponto das entrevistas no final de 2010, quando o CONASP – e o país como um todo – se defrontava com eleições, o que causou certa desmobilização dos conselheiros em relação à pesquisa.

3 ESTADO, SOCIEDADE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA SEGURANÇA PÚBLICA: ENTENDENDO A ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES E OS CONSTRANGIMENTOS QUE BALIZA O FUNCIONAMENTO DO CONASP

Com base nas premissas conceituais e metodológicas enunciadas anteriormente, esta seção aborda elementos estruturais considerados relevantes na delimitação do futuro raio de ação do CONASP. A subseção 3.1 discorre sobre a política nacional de segurança pública, cuja trajetória “condiciona” a atividade deste conselho em inúmeros aspectos – por exemplo: na predeterminação de temas mais candentes para a agenda deliberativa dos conselheiros ou dos espaços disponíveis para que estes possam incidir nas decisões e ações estratégicas do setor. Na subseção 3.2, examina-se a emergência e a evolução de instituições participativas no setor, com especial atenção para a recente reforma do CONASP, que alterou sua composição e seu propósito. Na subseção 3.3, analisam-se os atores presentes no campo da segurança – que interesses representam, que expectativas possuem, de que maneira se relacionam uns com os outros –, sobretudo a partir da composição instituída com a reforma do CONASP.

3.1 A PNSP E OS POSSÍVEIS RAIOS DE ATUAÇÃO DO CONASP: A TRAJETÓRIA DA AÇÃO DO GOVERNO COMO CONDICIONANTE DA PARTICIPAÇÃO

Embora o tema da segurança pública tenha inspirado inúmeros estudos acadêmicos e técnicos ao longo dos últimos anos, a maior ênfase desta produção tem recaído sobre a dinâmica do crime e da violência e os problemas (culturais, gerenciais e operacionais) que acometem as organizações atuantes no setor, notadamente as polícias.¹ Pouca atenção tem

1. Ver, por exemplo, Lima, Misse e Miranda (2000).

sido dada, assim, às medidas adotadas pelos gestores públicos na tentativa de intervir sobre os pontos críticos identificados nestas avaliações e refletidos na própria opinião pública. Esta seção busca descrever este campo ainda pouco delimitado (o da ação dos governos no tema da segurança pública), reconstruindo a trajetória do que se pode chamar de uma “PNSP”. Para tanto, trabalha-se não apenas a partir das escassas referências disponíveis na literatura, mas também do histórico de acompanhamento do setor pelo Ipea.

Política pública é expressão que, em princípio, pode qualificar qualquer conjunto de iniciativas sistemáticas conduzidas a partir de órgãos de governo, visando alterar uma realidade vista como problemática ou imperfeita (GOODIN, REIN e MORAN, 2006). Mas, como a literatura contemporânea da área sugere, a definição do problema e a identificação das iniciativas necessárias a enfrentá-lo não são o resultado necessário de escolhas puramente “racionais”, ou seja, baseadas na tentativa de estabelecer a melhor relação entre meios e fins. Ao contrário, estas dialogam com fatores sociais, políticos, culturais, econômicos e institucionais que delimitam sensivelmente o campo de escolha dos gestores (STONE, 1999; 2002; MILLER e BARNES, 2004; KINGDON, 1995; VAN HORN, BAUMER e GORMLEY JUNIOR, 2001). Assim é que, quando se alude a uma PNSP no contexto brasileiro, dois daqueles fatores parecem mais sensíveis.

O primeiro é a particularidade da forma federativa do país, que, após a CF/1988, busca equilíbrio entre as virtudes da descentralização (maior *accountability*, dada a proximidade entre gestores locais e cidadãos; maior capacidade de adequação de soluções a realidades específicas etc.) e as virtudes da centralização (maior capacidade de induzir mudanças, sobretudo quando isto significa contrariar forças hegemônicas no nível local; maior compromisso com a redução das desigualdades regionais etc.). Como anotam Abrucio, Franzese e Sano, o aprendizado institucional nesse terreno.

tem levado os níveis de governo a entender os limites do modelo descentralizador meramente municipalista e da prática intergovernamental compartimentalizada [que se observou nos primeiros anos após a promulgação da CF/88], com cada nível de governo agindo apenas nas suas “tarefas”, sem entrelaçamento em problemas comuns (ABRUCIO, FRANZESE e SANO, 2010, p. 189).

Assim, a construção de “políticas nacionais” requer, em princípio, que sejam elaborados instrumentos de financiamento e estratégias de governança que estimulem a cooperação entre os vários entes – algo que, na visão dos autores, parece ter sido mais bem realizado no âmbito dos sistemas de política pública.

Outra variável importante é a plena vigência de uma ordem democrática. Neste contexto, não apenas a sociedade civil – em suas várias formas, como adiante se discutirá –, mas também especialistas e veículos de mídia são interlocutores importantes e permanentes no processo de formação das políticas. Por meio de sucessivas coalizões, estes atores desestabilizam certezas e impulsionam mudanças de paradigma no campo, ainda que de maneira incremental (SABATIER, 2007).

Até o início dos anos 2000, o panorama brasileiro na segurança pública era marcado por duas características que estabeleciam franca tensão com estas variáveis. A primeira era a divisão rígida de competências no plano federativo, que conferia aos Estados grande autonomia na concepção e na execução de suas próprias medidas e iniciativas no setor. A ação do governo federal resumia-se basicamente à mobilização da Polícia Federal (PF) e da Polícia Rodoviária Federal (PRF), e, não raro, de maneira desarticulada da ação das forças estaduais (OLIVEIRA JÚNIOR, 2010b).

A segunda era a centralidade da ação ostensiva de organizações policiais na agenda dos governos estaduais, traduzida por bordões como “Rota na rua” e endossada, ainda que por omissão, pelo governo federal. Não se trata, com isto, de afirmar que as polícias têm importância menor na PNSP. O problema era a crença de que uma de suas formas específicas de atuação (o chamado policiamento ostensivo) deveria ser o elemento central desta política, quando: *i*) a memória do período autoritário inspirava profunda desconfiança dos cidadãos em relação a este tipo de atuação; e *ii*) estudos e experimentos no nível local – a esta altura, já amparados por extensa literatura no nível internacional – revelavam que, na produção de mais segurança, políticas de prevenção da violência, melhorias na gestão das organizações policiais e adoção de outros modelos de policiamento eram eventualmente mais importantes que o policiamento ostensivo (OLIVEIRA JÚNIOR, 2010a).

O governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso instituiu três condições importantes, mas ainda tímidas, para enfrentar esse legado: *i*) a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), no MJ, estabelecendo-se unidade de coordenação de proposições reformistas até então dispersas na agenda federal; *ii*) a construção do I Plano Nacional de Segurança Pública (O Brasil Diz Não à Violência), no ano 2000 (Brasil, 2001); e *iii*) a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), o qual instituiu, no plano federal, maior poder de indução e articulação sistêmica de iniciativas.

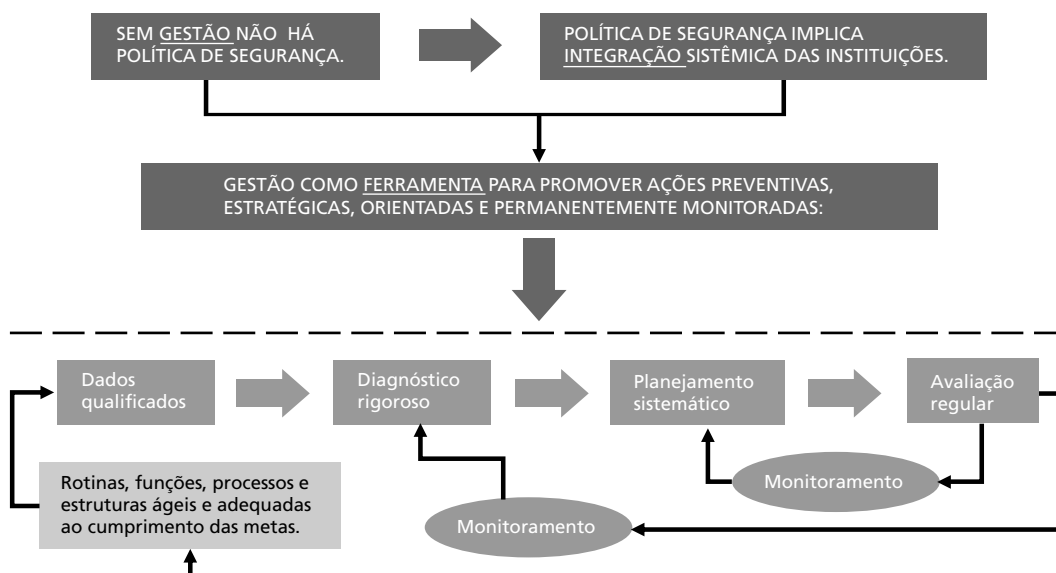
De um ponto de vista técnico, o plano do governo FHC tinha vários defeitos, incorporando, por exemplo, iniciativas fragmentadas – eram 15 compromissos e 124 ações – e com direções potencialmente contraditórias – por exemplo, a eliminação de chacinas e execuções sumárias, no Compromisso nº 9, e a inibição de gangues e combate à desordem social, no Compromisso nº 8. No entanto, alguns de seus pontos abriram oportunidades relevantes de experimentação, em temas que mais tarde se revelariam estruturais nos debates da área. É o caso: *i*) da integração operacional das polícias (ação 8 do Compromisso nº 1, combate ao narcotráfico e ao crime organizado); e *ii*) da busca pela integração de programas sociais de prevenção, decorrentes da implementação da ação 3 do compromisso nº 15, que deu origem a uma iniciativa específica e bastante vanguardista, o Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência (PIAPS) (Brasil, 2002).

As possibilidades abertas pela criação da SENASP e do FNSP, por sua vez, só foram exercitadas muito lentamente.

Alguns passos importantes foram dados a partir do primeiro governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Sob a inspiração de outro plano nacional para o setor, agora elaborado no âmbito do Instituto Cidadania e adotado como plataforma de campanha do ex-presidente, a SENASP enunciou linhas mais estratégicas e estruturantes para sua atuação e a mobilização dos recursos do FNSP, escapando ao binômio viaturas/armamento.

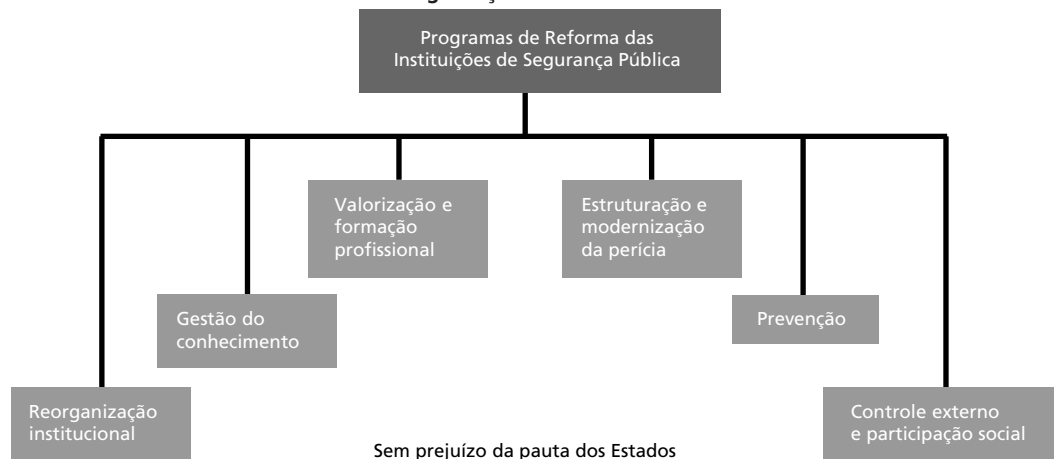
Um dos principais pressupostos do novo plano era de que a PNSP carecia de planejamento e gestão. O modelo alternativo a ser induzido envolvia bom diagnóstico da violência e da criminalidade, alimentando “ações preventivas, estratégicas, orientadas e permanentemente monitoradas” por atores da segurança pública e do sistema de justiça criminal (figura 1.A). Desta forma, em vez de reagir a demandas por aparelhamento das organizações estaduais, o governo federal passava a induzir e articular políticas reformistas e mais complexas, que envolviam componentes como: coleta sistemática de dados em matéria criminal, pactuação das diretrizes nacionais de formação de policiais e fomento a projetos de prevenção à violência e à promoção dos direitos humanos (figura 2.A).

FIGURA 1.A
Pressupostos para uma Política de Segurança Eficiente



Fonte: MJ.

FIGURA 2.A
Diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública



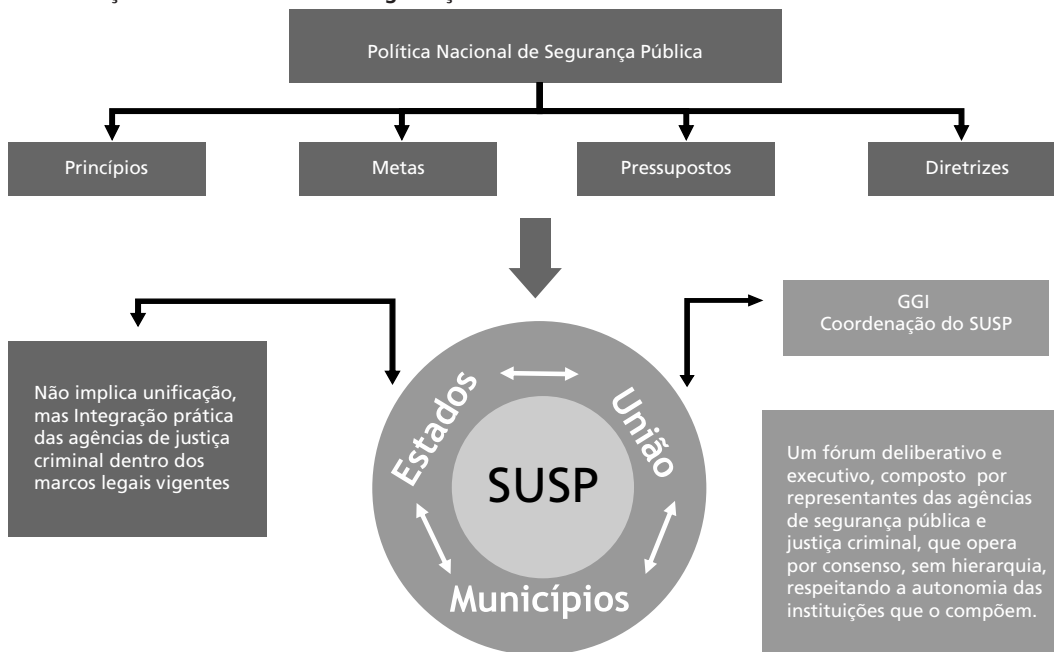
Fonte: MJ.

Um dos mais altos pontos do plano foi a proposição de institucionalidade própria, à qual caberia a tarefa de coordenar a integração de forças, abordagens e níveis de governo. Os Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs) surgiram, assim, nos estados e municípios, como “foros deliberativos e executivos, compostos por representantes das agências

de segurança pública e justiça criminal, que operam por consenso, sem hierarquia, respeitando a autonomia das instituições que o compõem” (BRASIL, 2003b).

FIGURA 3.A

Criação do Sistema Único de Segurança Pública



Fonte: MJ.

Supervisionados por comitês gestores nos estados e na União, os GGIs eram a base de estrutura de governança modelada como sistema de política pública, ao qual se deu o nome de Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) (figura 3.A). Nas palavras de Soares,

o SUSP não implicaria a unificação das polícias, mas a geração de meios que lhes propiciassem trabalhar cooperativamente, segundo matriz integrada de gestão, sempre com transparência, controle externo, avaliações e monitoramento corretivo. Nos termos desse modelo, o trabalho policial seria orientado prioritariamente para a prevenção e buscaria articular-se com políticas sociais de natureza especificamente preventiva (2007, p. 89).

Desnecessário dizer que a indução desse novo modelo demandaria audaciosos programas de reforma das instituições, permeados pela integração operacional e cultural entre forças (polícias e guardas) e abordagens (repressiva e preventiva), ao longo dos

diversos níveis de governo, sob algum crivo de “participação” e “controle social”, por meio de ouvidorias independentes e até mesmo conselhos.

Assim é que, como uma espécie de pano de fundo do plano, havia a curiosa proposta de experimentalismo nas formas organizacionais de prestação dos serviços de segurança, sobretudo as polícias. Conforme o longo, porém necessário, depoimento de Soares,

paralelamente à aludida institucionalização do SUSP, o Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro mandato do presidente Lula propunha a desconstitucionalização das polícias, o que significa a transferência aos Estados do poder para definirem, em suas respectivas constituições, o modelo de polícia que desejam, precisam e/ou podem ter. Sendo assim, cada estado estaria autorizado a mudar ou manter o *status quo* conforme julgasse apropriado. Isto é, poderia manter o quadro atual, caso avaliasse que a ruptura do ciclo do trabalho policial, representada na organização dicotômica, Polícia Militar – Polícia Civil, estivesse funcionando bem. Caso contrário, se a avaliação fosse negativa – caso se constatasse desmotivação dos profissionais e falta de confiança por parte da população, ineficiência, corrupção e brutalidade –, mudanças poderiam ser feitas e novos modelos seriam experimentados. Por exemplo, a unificação das atuais polícias estaduais; ou a criação de polícias metropolitanas e municipais (pelo menos nos municípios maiores) de ciclo completo; ou a divisão do trabalho entre polícias municipais, estaduais e federais, de acordo com a complexidade dos crimes a serem enfrentados, sabendo-se, entretanto, que todas atuariam em regime de ciclo completo, ou seja, investigando e cumprindo o patrulhamento uniformizado (2007, p. 61).

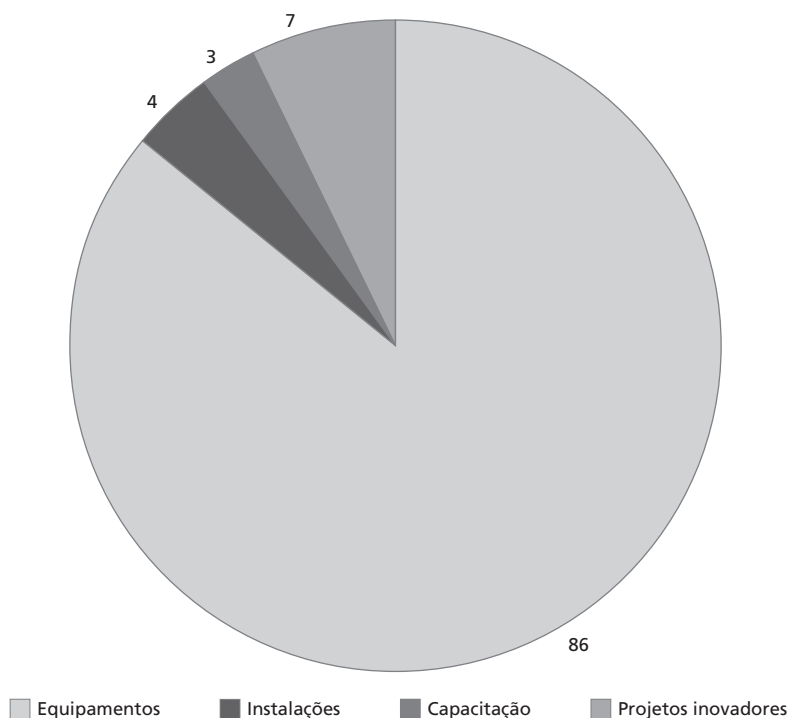
Esse aspecto estruturante do plano não é trivial, dado o longo histórico de críticas ao funcionamento das polícias no Brasil, que, em outros tempos, já havia ensejado até mesmo propostas de extinção de algumas categorias específicas. O plano, portanto, sugeria via intermediária para lidar com esta desilusão acerca das formas organizacionais existentes, estimulando o surgimento de novos desenhos de polícia, mas induzindo a integração destas no âmbito dos GGIs.

A implementação desse novo plano ocorreu apenas em parte, com alguns deslocamentos relevantes na agenda. O tema das reformas organizacionais foi retirado completamente da pauta, com consequências a serem debatidas mais adiante. O tema da gestão do conhecimento caminhou razoavelmente, com a estruturação de pesquisas e a coleta de dados que, no entanto, pouco informaram a gestão estratégica originalmente proposta. A articulação entre repressão e prevenção também teve algum progresso, resultando na celebração de convênios com diversos municípios em torno de projetos

preventivos. Já a formação dos profissionais da segurança pública ganhou grande visibilidade, com a promoção de iniciativas de capacitação a distância e o surgimento da Rede de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP).

O quadro geral da política, no entanto, ainda sugeria mudanças modestas. O gráfico 1, extraído de estudo de Costa e Grossi (2007) sobre os desembolsos do FNSP, no período 2000-2005, demonstra que a compra de equipamentos para as polícias seguiu como a linha hegemônica, com notável distância de outros componentes da política.

GRÁFICO 1
Execução do FNSP por tipo de despesa (2000 a 2005)
(Em %)



Fonte: Costa e Grossi (2007).

O capítulo mais recente no panorama da PNSP é formado pelo Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), criado no segundo governo Lula. Propondo intervir “não [nas] consequências, mas [nas] causas da criminalidade” (HAMÚ, 2009) e adotando como foco prioritário jovens de 18 a 24 anos, o Pronasci deslocou o equilíbrio de prioridades entre repressão e prevenção e valorizou o protagonismo dos municípios

na elaboração e na execução da PNSP.

Para tanto, mediante o aporte de volume de recursos federais até então inédito no setor, o programa agiu em quatro frentes principais. Primeiro, financiou projetos voltados a “garantir o acesso dos moradores de territórios em que há ausência de coesão social às políticas que visam garantir o exercício da justiça e da cidadania” (HAMÚ, 2009, p. 81). Segundo, atribuiu a Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGIMs) a tarefa de identificar os projetos a serem implantados no nível local, com o apoio de especialistas, induzindo a formação destas institucionalidades em contextos em que estas não existiam. Terceiro, estimulou ações de polícia de proximidade, o que originou, por exemplo, os projetos de Unidades de Polícia Pacificadora do Rio de Janeiro (UPPs). Quarto, aprofundou algumas medidas de formação e valorização dos profissionais da segurança pública – sobretudo com o advento do Bolsa Formação, que oferece incentivo econômico para a participação em cursos oferecidos pela RENAESP.

Vale notar, em todo caso, que o Pronasci não passou imune a críticas. Uma destas é a de que o programa segue incorrendo em fragmentação, compreendendo nada menos que 94 ações, cuja responsabilidade de execução encontra-se dispersa entre vários órgãos de governo. Outra é a de que, quando apropriado localmente, não é raro que o programa perca suas virtudes conceituais. Em análise do desempenho do Pronasci datada de 2009 e baseada na experiência do município do Rio de Janeiro, por exemplo, Rodrigues (2009) destaca que:

O governo municipal não aderiu voluntariamente ao programa, a despeito da adesão do governo estadual e, portanto, o GGIM não foi criado. Cabe notar que o GGIM seria o órgão responsável pela gestão integrada do programa, inclusive com participação de membros do MJ. Os projetos do Pronasci no município foram conduzidos por secretarias distintas do governo do estado, notadamente a Secretaria de Segurança Pública, com projetos relativos à segurança, e a Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos, com projetos sociais, tais como: Mulheres da Paz, Protejo e Espaços Urbanos Seguros. Ainda que as duas secretarias pertencessem ao mesmo governo, não houve criação de fórum comum do Pronasci que permitisse articulação das ações das duas secretarias e das suas respectivas equipes (p. 771).

Além disso:

Os projetos da área de segurança pública incluíam implantação do policiamento comunitário em algumas áreas da cidade. Foram definidas como prioritárias para policiamento comunitário as seguintes comunidades/bairros: Morro Santa Marta, Cidade de Deus e Favela do Batan. Tais áreas também correspondiam às áreas foco do Pronasci tanto em termos de indicadores de violência quanto em termos de indicadores sociais e urbanos. Entretanto, não eram as mesmas áreas selecionadas para projetos de prevenção. Houve, portanto, descasamento das ações de policiamento comunitário e dos projetos sociais mais importantes do Pronasci (*op. cit.*, p. 772).

Note-se que essa crítica remete a duas características potencialmente problemáticas do Pronasci. Por um lado, tem-se que o programa opera mediante a oferta de soluções preconcebidas aos municípios parceiros, que a este “aderem”. Neste caso, é fundamental para o sucesso do programa que os municípios “aderentes” não apenas avaliem a adequação das soluções aos problemas que vivenciam, mas também partilhem da visão que inspirou a formulação destas soluções no nível central. Por outro lado, tem-se que o Pronasci não dispõe de adequado monitoramento de processo que permita identificar distorções substantivas e propor medidas corretivas.

Mas a crítica mais comum e, ao mesmo tempo, mais contundente que se tem levantado contra o Pronasci é a de que este não incorporou a agenda de reformas nas organizações da segurança pública. Neste sentido, Soares (2007) anota que, no programa,

O tema decisivo, as reformas institucionais, não é sequer mencionado – provavelmente por conta de seu caráter politicamente controvertido, dada a indefinição das lideranças governamentais a respeito do melhor modelo a adotar, e de seu potencial desagregador, derivado das inevitáveis reações corporativas que suscitaria. Assim, com o SUSP anêmico e sem o seu complemento institucional – a desconstitucionalização ou alguma fórmula reformista, no nível das estruturas organizacionais –, o *status quo* policial e, mais amplamente, o quadro fragmentário das instituições da segurança pública acabam sendo assimilados. Desse modo, naturaliza-se o legado da ditadura, chancelando-se a transição incompleta como a transição possível. O Pronasci resigna-se a ser apenas um bom plano destinado a prover contribuições tópicas (p. 94).

Como o saldo dessa história institucional relativamente curta, mas repleta de inovações, pode-se então indicar um quadro de avanços nada desprezíveis. Dois apresentam maior destaque. De um lado, a instalação de maior capacidade de indução e coordenação

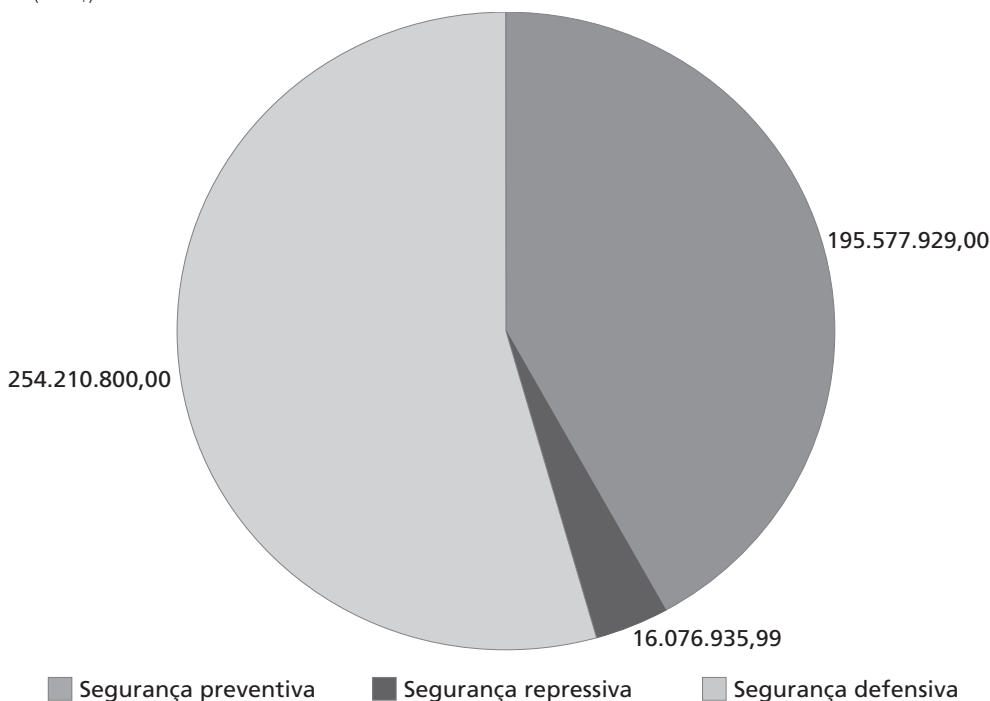
da PNSP no âmbito federal, com a criação do FNSP e a maior capilaridade federativa e societal das ações executadas no âmbito do Pronasci. De outro lado, a mudança de paradigma no setor – ou seja, da maneira pela qual atores relevantes definem o problema e selecionam alternativas de ação.

Isto fica visível no gráfico 2, produzido por pesquisadores da Fundação Getulio Vargas (FGV), o qual classifica os projetos aprovados pelo MJ no âmbito do Pronasci em 2008 em três categorias: segurança preventiva, segurança repressiva e segurança defensiva.

GRÁFICO 2

Valor dos projetos aprovados no MJ no âmbito do Pronasci (2008)

(Em R\$)



Fonte: FGV (2009).

Para a classificação dos projetos, segundo esclarece o texto:

Foram considerados como segurança repressiva os projetos destinados a ações típicas de policiamento ostensivo (...). Como segurança defensiva foram considerados os projetos voltados para a implementação de policiamento comunitário, capacitação dos profissionais de segurança, valorização profissional e incremento dos projetos de gestão. Por fim, foram

considerados como segurança preventiva os projetos voltados a ações sociais e relacionados aos diversos atores públicos envolvidos nessas políticas (FGV, 2009, p. 92).

Embora essa agregação ainda possa mascarar alguns problemas, como o peso do Bolsa Formação em relação a outras iniciativas (INESC, 2010), fato é que o gráfico representa deslocamento já bem mais significativo do eixo de prioridades da PSNP para além do binômio armamento/viaturas. Em outras palavras, após uma década de PSNP, já não se pode mais dizer que os estados e as polícias de ação ostensiva são os únicos interlocutores na construção de estratégia para a produção de segurança.

Mas é preciso também reconhecer a existência de ao menos três questões sensíveis que, no quadro 1, se contrapõem aos avanços.

QUADRO 1
Avanços e questões sensíveis na PSNP

Avanços	Questões sensíveis
<ul style="list-style-type: none"> • Maior capacidade de coordenação e indução de mudanças no nível local, por parte do governo federal • Construção de paradigma para o setor, o da “segurança cidadã” 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de mecanismos adequados de financiamento, governança e monitoramento • Limitação do espaço de participação social a iniciativas de prevenção, diagnóstico ou prêmios • Inexistência de reformas estruturais nas organizações, como originalmente proposto

Elaboração dos autores.

A primeira é a falta de condições adequadas de financiamento, governança e monitoramento. A emergência do governo federal como coordenador da política, a ampliação do entendimento sobre o que é produzir segurança pública e a participação mais ativa dos municípios na PSNP criam demanda por mais investimentos na área. O Pronasci teve o mérito de incrementar substancialmente os recursos disponíveis no nível federal, tendo recebido previsão de R\$ 6,7 bilhões entre 2008 e 2012. No entanto, trata-se ainda de um programa cujo orçamento – diferentemente do FNISP – não se beneficia de receitas fixas. Assim, os recursos do Pronasci devem ser negociados a cada ano junto ao Congresso Nacional e podem ser contingenciados. Isto sem falar na baixa capacidade de financiamento em nível subnacional, que tem interditado, por exemplo, debates sobre o “piso salarial” das polícias. A fórmula hoje existente, portanto, pode não ser inconveniente para as ações imediatas, mas prejudica sensivelmente o planejamento de mais longo prazo.

Paralelamente à garantia de recursos, é necessário instituir espaços de deliberação e revisão, em caráter permanente, das prioridades a serem consideradas na mobilização destes recursos – ou seja, espaços de governança bem informada. A fragmentação na oferta de apoio pela gestão federal e a distorção substantiva de projetos pelas gestões locais são dois lados de um problema: o da falta de clareza, entre todos os atores

relevantes na PNSP, sobre quais devem ser os focos principais de investimento. Um conselheiro do CONASP entrevistado expressa partilhar desta percepção na seguinte passagem, na qual comentava sobre o tema:

Sendo bem sincero, não acho que tenhamos uma PNSP. Demos passos para estabelecer uma PNSP. O Pronasci foi um passo importante, é um programa que precisa de continuidade. Seu legado é abrir para os municípios como atores fundamentais na prevenção, mas ainda não temos claros os critérios para distribuir recursos para os municípios (...). A grande contribuição nacional para a PNSP foi a política de formação, mesmo entendendo que o governo precisa fazer um acompanhamento melhor desta formação. Na cabeça da maioria absoluta dos policiais civis, militares e guardas que recebem R\$ 400,00 como bolsa, eles acham que isso é complemento salarial, e não auxílio à formação. Quais impactos essa bolsa gerou na relação dos policiais com suas comunidades? Acho que a Bolsa Formação é uma grande contribuição como complemento salarial, mas não sei se houve mudança de atitude no seu trabalho. Acho que isso ocorre no país todo. Ou o governo assume que isso é complemento salarial e [o] transforma nisso, ou, se quer [que a bolsa] continue servindo à formação, precisa instituir monitoramento.

Isso não inviabiliza a construção de soluções criativas e efetivas, mas traz o risco de que estas acabem relegadas a uma posição marginal ou instrumental, sobretudo quando expressam verdadeira mudança paradigmática na política. Um exemplo, no Pronasci, está na área penitenciária: entre as 94 ações do programa, estão a construção de presídios “diferenciados” para o público jovem, a “qualificação de agentes penitenciários” e a “formação profissional de presos”. A execução destas ações, no entanto, tem sido modesta e desarticulada (SÁ E SILVA, 2010). Isto não é de surpreender, tendo em vista que, na carteira de ações ofertadas aos gestores locais pelo Pronasci, há opções que rendem menos desgaste e geram mais dividendos políticos. É preciso, portanto, que as prioridades sejam não apenas mais bem especificadas, mas também politicamente construídas, sob pena de algumas se esvaziarem na execução.

A segunda questão, de imensa importância para reflexão sobre o papel do CONASP frente à PNSP, resulta de que, ao longo de toda a trajetória desta, os espaços de participação não apenas têm sido escassos, mas também portadores de escopo de atuação bastante delimitado, que jamais alcançou o ciclo de gestão da política.

Desde que foram previstos como parte integrante do SUSP, no Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro governo Lula, os GGIs têm sido questionados por não possuírem espaço para organizações da sociedade civil. A reação a este argumento

afirma que os GGIs têm natureza operacional, e não de gestão, o que não comporta a participação social, embora não afaste a necessidade de controle externo, por meio de órgãos como ouvidorias.² Ainda assim, o SUSP previa comitês de gestão em nível estadual e nacional, e nenhum destes tinha a presença de integrantes da sociedade civil. O Pronasci tampouco adotou mecanismos de participação social. As 94 ações previstas para o programa foram definidas por seus formuladores e pactuadas entre os órgãos de governo por estas responsáveis, sem nenhum tipo de consulta ampliada. A segurança pública, portanto, tem se constituído como área cujas políticas e decisões estratégicas foram historicamente restritas aos gestores (dirigentes de instituições públicas, chefes e comandantes de instituições policiais). O advento de instituições participativas, como a I CONSEG e o novo CONASP, que incorporam trabalhadores e sociedade civil e incidem sobre a PSNP, é, portanto, efetiva inovação no campo.

A terceira questão está associada, enfim, à postergação no debate sobre as reformas nas organizações da segurança pública. A esta altura, as controvérsias, os riscos e os custos políticos deste debate parecem autoevidentes, mas a inexistência de alterações no quadro não significa que os atores que deste participam estão inertes.

De fato, há, pelo menos, dois sentidos nos quais os conselheiros invocam a necessidade dessas mudanças. De um lado, quando se referem à consolidação de um sistema único que, na visão de alguns, não poderá ser alcançada com as atuais organizações:

Fala-se hoje da integração de esforços nas três esferas federativas, mas o SUSP tinha um objetivo muito maior. O sistema de segurança pública seria resultado de amplas reformas nas organizações policiais, incluindo as guardas municipais, e a partir desta nova composição nós criaríamos um sistema novo. A integração seria um resultado final, e não inicial, que é o que se fala hoje. O SUSP se resumiu a um sistema de integração das policiais, e quem o defende hoje não fala em reforma das organizações policiais. Acho que a concepção do SUSP foi mal interpretada por alguns gestores.

De outro lado, a referência a reformas emerge sempre que se discute a PNSP como transição de paradigmas. Conforme com uma das entrevistas:

[A PNSP] está muito aquém do que queremos (...). Existem iniciativas do governo federal que são louváveis e que estão fazendo alguma diferença, mas não vejo como elas podem

2. Ver, por exemplo, Soares (2009, p. 263).

modificar a PNSP. É preciso amadurecer mais este tema, especialmente no que diz respeito [ao entendimento] sobre o que é segurança pública (...). Espero que o CONASP “definitivo” consiga pautar isso. Um exemplo é a abordagem policial nas ruas. Mesmo com todos os avanços do governo Lula, isso ainda não se modificou; ainda temos policiais abordando pessoas nas ruas na base da violência. Há também muita corrupção, e o sistema prisional só vai ser melhorado com muitos investimentos e uma administração prisional decente.

E, de acordo com outra:

Não dá para falar tão rapidamente sobre a PNSP, cujos pressupostos datam de uma década antes do governo Lula, [mas] as características mais fortes do período atual são indução [alcançada no primeiro governo Lula] e investimento [por conta da maior disponibilidade de recursos no segundo governo Lula]. O problema é que uma PNSP não implica só indução e investimento. Avançamos pouco sobre um novo modelo de segurança e sobre as mudanças legais necessárias a isso – por exemplo: padrões de policiamento, grandes questões sobre financiamento, ouvidorias, corregedorias, ciclo completo de polícias e presos provisórios. Estas questões estão em aberto. (...) Na sua lógica, a PNSP não efetiva o “novo paradigma” do texto base da CONSEG. O próximo governo vai fazer o quê? Efetivar o novo paradigma ou contentar-se com a lógica de indução e de financiamento?

Como já deve estar claro ao leitor, muitas dessas questões terão repercussão na agenda e na experiência do CONASP. As próximas seções, que examinam o desenho e a composição do conselho, trarão indicações mais precisas de como estas questões poderão aparecer.

3.2 A CRIAÇÃO E A EXPERIÊNCIA DO CONASP: HISTÓRICO, CARACTERÍSTICAS E INOVAÇÕES RECENTES

De forma geral, a emergência das instituições participativas nas diversas áreas de política pública ganhou mais destaque a partir da CF/88. No entanto, estudo realizado na esteira da I CONSEG revela que a área de segurança pública distingue-se de outras áreas na abertura à participação, adotando trajetória bem mais tortuosa:

É preciso reconhecer o histórico hiato entre as instituições responsáveis pela segurança pública – em especial, as polícias – e a sociedade civil de uma maneira geral. Mesmo considerando os esforços de aproximação entre a sociedade e a polícia, durante muitos anos, considerou-se que a questão da segurança era um assunto restrito às polícias, distanciado da população, uma vez que tal proximidade era compreendida como sinônimo de promiscuidade ou de “contaminação”

das instituições policiais. Outro entendimento era o de que a segurança pública deveria ser tratada como algo secreto, circunscrito à proteção das fronteiras e da existência de um suposto “inimigo” externo que precisava ser combatido. Essa ideologia levou a um insulamento das instituições policiais, que se mantiveram atomizadas em seu trabalho e só muito recentemente têm vivenciado e praticado essa relação de colaboração com a população (MORAES, 2009a, p. 39).³

Moraes completa, constatando que:

Mesmo com os avanços da chamada Constituição cidadã, a segurança pública “dever do estado, direito e responsabilidade de todos” não incorporou a participação popular como requisito fundamental, sendo representada – sobretudo na visão tradicional presente ainda em algumas instituições policiais – como algo acessório e relacionado às “relações públicas” (2009b, p. 16).

De fato, os primeiros ímpetus de participação social na área residiram na criação dos conselhos comunitários de segurança, que teve início em meados dos anos 1980 e se intensificou a partir dos anos 1990. Todavia, no que se refere à incidência na política pública de segurança, estudo do MJ verificou que os conselhos comunitários ainda são considerados como uma espécie de complemento de experiências de policiamento comunitário, não sendo encarados como espaços de proposição, monitoramento e revisão da ação do poder público.

Na esfera governamental e em nível subnacional, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2006 revelaram que apenas 445 dos 5.564 municípios brasileiros declararam possuir conselhos de segurança pública. Dados mais recentes, oriundos do estudo do MJ (MORAES, 2009b), relevaram que houve pequeno acréscimo neste montante, mas que os conselhos seguem distribuídos de maneira absolutamente desigual nas diferentes UFs. Minas Gerais e Paraná destacam-se como os que concentram mais da metade dos conselhos identificados em todo o país.

No âmbito federal, destaca-se a criação do CONASP, por meio do Decreto nº 98.936/1990. Portanto, os esforços para a criação de uma IP do gênero datam de logo após a promulgação da Constituição de 1988. Entretanto, encontram-se poucos registros e análises na literatura sobre a atuação desta IP. Sabe-se que esta nasce com atribuição meramente técnica e sem a participação plena da sociedade civil e dos trabalhadores da área.

3. Ver ainda Moraes (2009b).

A composição do CONASP passa por dois momentos iniciais, o da criação, em 1990, e o da primeira reforma, operada pelo Decreto nº 2.169/1997. A variação está registrada no quadro 2:

QUADRO 2
Composição do CONASP (1990-2008)

Decreto nº 98.936/1990	Decreto nº 2.169/1997
Membros permanentes	Membros permanentes
<ul style="list-style-type: none"> • MJ (presidente do conselho) • Presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) • Diretor-geral do Departamento de Polícia Federal (DPF) • Secretários estaduais de segurança pública 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 nacional dos chefes da Polícia Civil • Presidente do Conselho Nacional de Comandantes-Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares do Brasil (CNCG)
Membros que “[poderiam] indicar, cada um, um representante junto ao Conselho, com direito a voz e voto” (art. 3.º, § 2.º).	Membros que “[poderiam] indicar, cada um, um representante junto ao Conselho, com direito a voz e voto” (art. 2.º, § 2.º).
Ministério Público Federal (MPF) Conselho Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)	MPF Conselho Nacional da OAB

Elaboração dos autores.

De acordo com as informações disponibilizadas pelo MJ, desde sua criação, o CONASP realizou nove reuniões ordinárias e duas extraordinárias e publicou nove resoluções. Na visão do próprio ministério:

Possivelmente em razão de suas próprias características, o CONASP, ao longo de quase vinte anos de existência formal, teve papel insignificante na formulação das políticas públicas de segurança, não tendo inclusive o papel de fortalecer ou potencializar as redes de segurança, que trazem em sua complexidade o conjunto de conflitos concretos da realidade e as alternativas que se vão construindo para superá-los (BRASIL, s.d.).

Não se tem registros sobre os fatores que levaram o CONASP a ter realizado tão pouco em tanto tempo de existência, mas a necessidade de reformulação do conselho já vinha ganhando corpo no MJ pelo menos desde meados de 2007. Esta reformulação veio pelo Decreto nº 6.950/2009.

O referido ato normativo apresenta características que tornam o CONASP uma IP bastante singular e, de alguma maneira, tendem a impactar seu futuro próximo. A principal diz respeito ao fato de o conselho ter sido criado como continuidade do processo da I CONSEG. A convocação da conferência, em 2008, foi acompanhada da

formação da Comissão Organizadora Nacional – CON. Esta última era formada por atores pertencentes aos três segmentos de representação reconhecidos pela I CONSEG e pelo próprio CONASP, quais sejam: trabalhadores da segurança pública, sociedade civil e gestores dos três entes federados e dos três poderes. Além de servir como interessante espaço de diálogo e integração entre estes três segmentos, a CON tinha por incumbência criar as condições regulamentares necessárias ao pleno funcionamento da I CONSEG (regimento interno, procedimentos, pactos políticos etc.).

A CON funcionou até o final da Etapa Nacional da CONSEG, em agosto de 2009, quando, servindo de fiadora de decisão política relacionada à reforma do CONASP e traduzida no já mencionado Decreto nº 6.950/2009, foi transformada em versão transitória deste conselho. Esta versão transitória recebeu mandato de um ano, voltado à definição de critérios, regras e procedimentos eleitorais do CONASP “definitivo”.

O CONASP “transitório” produziu dez deliberações, sendo seis resoluções e quatro moções, como disposto no quadro 3:

QUADRO 3
Composição do CONASP

Tipo	Nº	Propósito
Resolução	1	Define data de realização da assembleia eleitoral para estabelecer nova composição do CONASP
	2	Estabelece as regras gerais de funcionamento do CONASP em função da não existência de regimento interno
	3	Dispõe sobre os membros titulares, os suplentes, os convidados e os observadores (seus direitos e deveres perante o CONASP)
	4	Define as atribuições dos grupos temáticos (GTs) do CONASP
	5	Estabelece a composição dos grupos temáticos
	6	Estabelece as regras para a realização de audiências públicas e consultas livres pelo CONASP
Moção	1	Solicita que os recursos do MJ não sofram com o contingenciamento estabelecido pela Casa Civil da Presidência da República (PR)
	2	Recomenda a criação de defensorias públicas nos estados de Goiás, Santa Catarina e Paraná
	3	Apoia o movimento de mulheres do município de Queimados-RJ
	4	Apoia a proposta de piso salarial nacional aos policiais

Fonte: Secretaria Executiva (SE) do CONASP/MJ.

Elaboração dos autores.

Nota-se que as resoluções permaneceram restritas a assuntos internos e aspectos vinculados à missão precípua do mandato transitório, qual fosse, à sua própria auto-organização e à definição de regras para a realização do seu processo eleitoral. No caso das moções, observa-se atuação mais direta do CONASP em temas relativos à segurança pública.

Além desses atos, o CONASP “transitório” também emitiu parecer com conceitos e diretrizes sobre o papel dos municípios na área de segurança pública. Em diversas entrevistas, houve menção a este documento. Houve certo consenso entre conselheiros

sobre a relevância do parecer e o papel deste conselho na sua produção, considerando ser este um caminho interessante para o CONASP “definitivo”.

A versão provisória do CONASP perdurou até agosto de 2010, quando, mediante assembleia eleitoral realizada em Brasília, foram definidas as entidades e as organizações que comporão o conselho no período 2010-2012. Em função da nova composição e da nova configuração deste “novo” CONASP, o Decreto nº 6.950/2009 foi revogado pelo Decreto nº 7.413/2010, o qual registra a feição do órgão no momento da redação deste trabalho, designada, por isso, de CONASP “definitivo”.

Este breve histórico denota que há limites severos para a institucionalização da participação em segurança pública. A mudança do quadro, por sua vez, depende de diversos fatores (políticos, institucionais, midiáticos, sociais etc.), os quais variam no tempo e no espaço. A dinâmica federal mais recente tem servido como importante fator de estímulo, pois, como alerta Marchiori, o mote da I CONSEG e do Pronasci (segurança com cidadania) remete, de maneira inequívoca, à democratização dos processos decisórios:

A partir da década de 1980 tem início o crescente debate nacional e internacional sobre novas possibilidades de interpretação e tratamento dos conflitos subjacentes à demanda pública por segurança contra o crime. Diante da contraposição ao modelo tradicional de “segurança pública”, situado no controle penal da criminalidade, surgem novas experiências e argumentos que ressaltam a participação da sociedade civil nas políticas de segurança pública. Ou seja, a gestão da segurança deixa de ser compreendida como unicamente “questão de polícia”, de uma ordem pública a ser imposta pelo aparato repressivo do Estado, para [ser compreendida como] a democratização de seus processos decisórios (MARCHIORI, 2008).

Entretanto, o aprendizado é ainda muito inicial e os desafios são imensos, como em breve ficará evidente para o leitor.

3.3 ATORES

Diferentemente de diversos outros conselhos gestores de políticas públicas, as cadeiras do CONASP distribuem-se entre os segmentos da sociedade civil, dos trabalhadores e dos gestores, na proporção de, respectivamente, 40%, 30% e 30%. Esta proporção foi estabelecida no processo de organização da I CONSEG e, apesar de algumas críticas mais localizadas, foi mantida no conselho.

As principais críticas que recaíram sobre essa matéria provinham, sobretudo, de algumas organizações, redes e movimentos da sociedade civil que alegavam que este segmento estaria sempre em desvantagem na comparação com os demais. A suposição era de que, nas deliberações no CONASP, inevitavelmente ocorreria uma articulação de forças do tipo sociedade civil *versus* trabalhadores e gestores, até porque, pela natureza do setor, em muitos momentos, é possível observar confusão entre representantes de gestores e representantes de trabalhadores.

No processo de concepção da I CONSEG, outras duas propostas de composição foram discutidas: *i)* 50% para a sociedade civil, 25% para trabalhadores e 25% para gestores; e *ii)* um terço para cada segmento. A proposta de 50%, 25% e 25% foi a mais amplamente defendida pelos representantes da sociedade civil, a partir dos argumentos expostos anteriormente. Um dos principais argumentos em sentido contrário era de que não havia acúmulo suficiente no âmbito da sociedade civil nos temas centrais da segurança pública – havia, sim, acúmulo em direitos humanos, promoção da cultura de paz, desarmamento, entre outros –, o que poderia comprometer as deliberações do CONASP. Com relação à outra proposta (um terço para cada segmento), esta encontrou forte resistência no seio da sociedade civil, que não queria ver seu espaço ainda mais reduzido no processo.

Entretanto, na observação do funcionamento da CON e, depois, do CONASP, verificou-se cenário distinto do que supunha a sociedade civil. Trabalhadores e gestores apresentavam opiniões não só distintas, mas muitas vezes conflitantes sobre temas em discussão. Além disso, havia algumas divisões entre diferentes corporações dos trabalhadores e até mesmo internamente a algumas instituições. Quando havia divergência de votos entre organizações que dividiam uma cadeira no conselho, o voto era anulado.

Assim, a proposta de 40%, 30% e 30% foi a que conseguiu se apresentar como a mais viável no momento da formulação do desenho do CONASP. E tanto o processo da I CONSEG como o mandato transitório deste conselho revelaram que, de fato, esta era a proposta capaz de mais bem mediar os interesses em jogo, ainda que não deva ser considerada como solução definitiva para a partilha dos espaços no colegiado.

Quanto à composição, deve-se destacar que há diferenças consideráveis entre o CONASP “transitório” e o “definitivo”, a começar pelo número de cadeiras.

A composição do CONASP “definitivo” é mais reduzida que a do “transitório”, cujo número de cadeiras havia sido herdado da CON. As 37 cadeiras no CONASP “transitório”, que comportavam 46 organizações distintas, foram reduzidas para 30, mantendo-se a mesma proporcionalidade da CON para cada segmento – qual seja, 40% para sociedade civil, 30% para trabalhadores e 30% para gestores. Assim, a composição definitiva do CONASP tem 12 cadeiras para a sociedade civil, nove para os trabalhadores e nove para os gestores.

Esse “enxugamento” na composição do colegiado impôs a necessidade de diversas concertações entre os segmentos nele representados, uma vez que não havia espaço para acomodar as 46 organizações participantes da CON no contexto da formação de chapas para a eleição do CONASP “definitivo”.

O quadro 4, na sequência, oferece as composições “transitória” e da primeira gestão “definitiva” do CONASP no segmento dos trabalhadores, sendo possível identificar as entidades e as organizações que permaneceram e/ou saíram após as eleições.

QUADRO 4

Composição do CONASP, versões “transitória” e “definitiva” – segmento dos trabalhadores

Trabalhadores – CONASP “transitório”	Trabalhadores – CONASP “definitivo”
Polícia Federal	
Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF)	Manteve-se; divide assento com a Adepol
Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais (APCF)	Manteve-se; divide assento com a ABC
Federação Nacional dos Policiais Federais (FENAPEF)	Não eleita
Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais (FENAPRF)	Manteve-se
Polícia Militar	
Associação Nacional dos Oficiais Militares Estaduais (Amebrasil)	Manteve-se; divide assento com a Feneme
Associação Nacional de Entidades Representativas de Praças Policiais e Bombeiros (Anaspra)	Manteve-se
Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (Feneme)	Manteve-se; divide assento com a Amebrasil
Polícia Civil	
Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (Adepol)	Manteve-se; divide assento com a ADPF
Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Cívicos (Cobrapol)	Manteve-se
Perícia, papiloscopia e medicina legal	
Associação Brasileira de Criminalística (ABC)	Manteve-se; divide assento com a APCF
Associação Brasileira dos Médicos Legistas Cívicos (ABML)	Não eleita
Federação Nacional dos Papiloscopistas Policiais (FENAPPI)	Manteve-se
Liga Nacional de Corpos de Bombeiros Militares do Brasil (Ligabom)	Não eleita
Conselho Nacional das Guardas Municipais	Não eleita
Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia	Não eleita
Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP)	Não eleita
Sindicato dos Agentes Penitenciários Federais (SINDAPEF)	Manteve-se

Fonte: SE/CONASP/MJ.

Elaboração dos autores.

Como se observa na análise comparativa do quadro 4, a permanência de entidades dos trabalhadores foi quase completa, ou, pelo menos, não implicou mudança ou renovação. Este fenômeno pode ser atribuído à existência de poucas organizações de caráter nacional que representam interesses das diferentes categorias de profissionais que atuam no campo da segurança pública. Isto foi observado mais claramente, aliás, em duas categorias: guardas municipais e agentes penitenciários.

No caso dos guardas municipais, não houve inscrição de candidatura de nenhuma organização de representação nacional destes trabalhadores, acarretando no não preenchimento desta vaga.⁴ Esta é a razão pela qual, embora originalmente existissem nove vagas para trabalhadores, ao final das eleições apenas oito vagas foram preenchidas.

Com relação aos agentes penitenciários, a comissão eleitoral abriu exceção, conforme previsão do edital, visando adequar a candidatura da entidade vencedora para a vaga em questão, já que, em princípio, nenhuma das candidaturas registradas havia sido considerada como apta a satisfazer a exigência de representatividade “nacional”.⁵

Já com relação à sociedade civil, observa-se algo bem distinto, com considerável mudança nas entidades e nos fóruns representados antes e após as eleições para a composição da primeira gestão “definitiva” do CONASP. É o que consta do quadro 5.

QUADRO 5

Composição do CONASP, versões “transitória” e “definitiva” – segmento sociedade civil

Sociedade civil – CONASP “transitório”	Sociedade civil – primeira gestão do CONASP definitivo ¹
Movimento Nacional de Direitos Humanos (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 de Favelas do Rio de Janeiro; divide assento com Redes de Desenvolvimento da Maré (Redes)
Viva Rio	Manteve-se
Instituto Sou da Paz	Não eleito; assume o Fórum Nacional de Juventude Negra (Fonajune)
Grande Oriente do Brasil	Não eleito; assume o Coletivo de Entidades Negras (CEN Brasil)
Fórum Brasileiro de Segurança Pública	Não eleito; assume o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP)
OAB	Não eleito; assume a Pastoral Carcerária Nacional (ASAAC)

(Continua)

4. No entanto, o Conselho Nacional das Guardas Municipais está presente entre os gestores.

5. Além dessa, outra organização também concorreu nessa vaga, mas foi derrotada nas eleições.

(Continuação)

Sociedade civil – CONASP “transitório”	Sociedade civil – primeira gestão do CONASP definitivo ¹
Instituto São Paulo contra a Violência	Não eleito; assume o Conselho Federal de Psicologia (CFP)
RENAESP	Não eleito; assume a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais (ABGLT)
Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil (CONIC)	Não eleito; assume o Fonajune

Fonte: SE/CONASP/MJ.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹A substituição das organizações, destacada no estrato inferior do quadro, não é direta – ou seja, as organizações mencionadas na coluna da direita (primeira gestão do CONASP “definitivo”) não substituem diretamente as organizações mencionadas na coluna da esquerda, que compuseram o CONASP “transitório”. O objetivo do desenho do quadro foi indicar as mudanças ocorridas.

A notável mudança observada resultou de articulação deflagrada por um conjunto de entidades e redes que já atuavam direta ou indiretamente no CONASP “transitório”, quais fossem: Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos (FENDH), Observatório das Favelas⁶ e INESC. Este último não detinha assento no CONASP “transitório”, mas estava representado nas redes ligadas ao campo dos direitos humanos.

A articulação foi decisiva para as mudanças ocorridas na composição de fóruns e de entidades da sociedade civil no CONASP “definitivo”. Alguns reflexos desta articulação podem ser identificados, entre estes:

- Não eleição do Instituto Sou da Paz, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e do Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil (CONIC), que participavam da composição anterior do CONASP;
- Permanência de redes ligadas ao campo dos direitos humanos (MNDH e FENDH) e eleição de redes de temas afins (lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros – LGBTTT e movimento negro). Este último obteve dois assentos, por meio do Fórum Nacional de Juventude Negra (Fonajune) e do Coletivo de Entidades Negras (CEN Brasil); e
- Eleição do CFP, do Instituto de Estudos da Religião (Iser), do INESC, do GAJOP e da ASAAC no segmento de entidades da sociedade civil.

De um ponto de vista teórico, tais mudanças refletem hipótese de trabalho que tem sido bastante influente nas ciências sociais contemporâneas: a de que, sob o signo *sociedade civil*, existem, na verdade, vários tipos de *sociedades civis*, cuja construção política ocorre por diferentes formas de relação destas com o Estado, o mercado e outras organizações sociais (LAVALLE, 2010; HOUZAGER e LAVALLE, 2009).

6. Representada no CONASP transitório na cadeira da organização F-4.

As primeiras interações entre a sociedade civil e a PNSP aconteceram sob a forma de passeatas e protestos contra a violência, não raramente orientados para reivindicações por aumentos de pena e recrudescimento na ação da polícia.⁷ A ineficácia e a controvérsia destas medidas ensejaram o surgimento de organizações com outro tipo de vocação – notadamente, a realização de diagnósticos e a execução de projetos de prevenção à violência. Estas têm sido atualmente as organizações de maior expressão no campo da segurança.

Isso não quer dizer, porém, que sejam as únicas. Já desde a I CONSEG, observa-se a emergência de um novo perfil de representação da sociedade civil, em geral ligado à defesa dos direitos de minorias e vocalizador de demandas por respeito aos direitos humanos, do ponto de vista das vítimas, quer de facções criminosas que dominam violentamente territórios nas periferias, quer de setores – ainda que residuais – das polícias, os quais empregam ilegalmente a força contra os cidadãos que vivem nestes territórios ou que pertencem a minorias. Comentando o “encontro” desta sociedade civil com o tema da segurança pública, um dos conselheiros entrevistados dá o seguinte detalhe:

Tem dois tipos de carnaval em Salvador (o da Barra/Ondina e o do Pelourinho). Toda vez que tinha cruzamento entre dois blocos de negros e brancos, tínhamos que parar – com força da polícia – para os brancos passarem. Não conseguimos ainda fazer esse enfrentamento. Dos vários enfrentamentos que tivemos, vencemos e perdemos algumas batalhas.

As eleições para a primeira composição do CONASP “definitivo” revelaram a capacidade de articulação e expressão dessas organizações,⁸ até então periféricas na PNSP e desconfiadas da possibilidade de participação em espaços institucionalizados.⁹ Ainda é cedo para afirmar quais serão as consequências desta mudança na configuração da cidadania representada no CONASP, que ainda não esgota as formas latentes de manifestação

7. Essa interpretação decorre de uma das entrevistas realizadas no âmbito dessa pesquisa. Infelizmente, parece não haver literatura compreensiva sobre a construção política da sociedade civil com atuação na segurança pública.

8. Uma ex-autoridade do MJ entrevistada lembra que, nesse processo, o desenho institucional também se revelou variável relevante. A escolha de representantes na I CONSEG previa “voto cruzado” – ou seja, eleitores de dado segmento – por exemplo: trabalhadores – tinham direito a voto em relação aos representantes dos demais segmentos. Com isso, foram estimuladas alianças entre candidaturas dos vários segmentos: a fim de viabilizar-se eleitoralmente, por exemplo, várias associações de policiais tiveram de conquistar o voto de organizações não governamentais (ONGs) vinculadas ao tema LGBTTT. No CONASP, a previsão do voto cruzado foi excluída. Isto fez com que as composições acontecessem no âmbito de cada um dos segmentos, o que abriu espaço para articulação mais agressiva entre as entidades ligadas a direitos humanos e minorias.

9. Um dos entrevistados revela haver “chegado muito apreensivo [no processo da CONSEG]. Pensávamos estar diante de um grupo de algozes que queria destruir a sociedade civil, em um jogo de cartas marcadas. Vimos que algumas discussões importantes para nós estavam ausentes, e a condução das reuniões era muito tecnicista, com moções e encaminhamentos, enquanto queríamos era discutir política”. Apenas mais adiante é que ele e seu grupo foram “conversando mais, percebendo posicionamentos, olhares que não compactuavam com o que dávamos como certo. Concluímos que não havia tanto acordo quanto supúnhamos”.

da sociedade civil.¹⁰ As posições social e política e a agenda temática destas novas organizações e de seus representantes podem trazer novas abordagens para as discussões do conselho. A fala de um conselheiro entrevistado sintetiza a cosmovisão que deve estar presente na fase “definitiva” do CONASP, em razão da presença destes novos atores:

[Faltou, no CONASP “transitório”, a compreensão de que] o mundo não é só cartesiano. Temos de conciliar coisas práticas, como a elaboração de um edital para as eleições, com questões que ocorrem no mundo. Ficamos uma hora e meia discutindo um documento contra o contingenciamento de recursos do FNSP. Se podemos fazer isso, podemos também falar sobre a morte de alguém. Ao mesmo tempo que a luta pela descontinuidade de recursos é importante, a luta contra a morte de uma pessoa também é.

Ao mesmo tempo, há dúvida sobre se e como essas organizações poderão contribuir para uma agenda mais propositiva, dado que há muita assimetria entre o tipo de acúmulo que estas possuem sobre o tema em comparação a trabalhadores e gestores e dado que trarão intervenções certamente mais contundentes, como se pôde captar ao longo desta pesquisa. Ao avaliar bem a experiência de convivência e deliberação de seus pares no CONASP “transitório”, demonstrando preocupação com as mudanças de composição para o CONASP “definitivo”, um conselheiro entrevistado sugere:

Se reelegêssemos um terço do atual conselho, isso ajudaria a não perder o acúmulo gerado nestes dois anos já trilhados. Os conselheiros que chegarem terão de se adequar a esse formato. As entidades de sociedade civil terão de se debruçar mais sobre isso. Os que virão terão de passar por esse crivo. Uma pessoa muito “verde” não seria legal. De que adianta vir alguém de um sindicato se não tem acúmulo sobre o tema? No meu caso, por exemplo, para contribuir com o CONASP, eu preciso saber uma série de coisas sobre [cita a área temática de atuação de sua organização]. Se eu não souber isso, não tem sentido eu fazer parte do CONASP. Ainda vão aparecer outras questões que precisaremos debater. Tem de vir gente que não faça debate político-ideológico, mas, sim, que faça o conselho avançar a partir do acúmulo que tem. O novo CONASP não pode ser um espaço de debate ideológico! (...) Avalio minha atuação como positiva, porque fiz gestão ao invés de embate ideológico (...). É preciso as duas coisas: habilidade de gestão e articulação e, ao mesmo tempo, acúmulo sobre o tema.

10. Um dos entrevistados relata como teve de convencer organizações de direitos humanos a participarem das eleições do CONASP, dando a entender que ainda existem outras que não enxergam potencial ou legitimidade neste foro: “Quando o edital circulou na lista (...) muitas entidades disseram que isso [o CONASP] era um cadáver. Foi quando conversamos (...) e aí começamos a compor. Resgatamos pautas aprovadas na CONSEG como pontos importantes para [a disputa]. Não poderíamos supor que todas as propostas do PNDH seriam implementadas estando nós apenas nos Conselhos Nacionais de Direitos Humanos [sugerindo a importância estratégica de disputarem vaga no CONASP]”.

Mais uma vez, várias repercussões desse estado de coisas para experiência do CONASP “definitivo” devem soar intuitivas ao leitor. Mais adiante, algumas destas serão abordadas em profundidade.

4 DESAFIOS E POSSIBILIDADES PARA A ATUAÇÃO DO CONASP

Como se viu por diversas vezes ao longo deste trabalho, o ambiente institucional no qual o CONASP está inserido não apenas abre oportunidades, mas também impõe constrangimentos à sua atuação frente à PNSP. Visando oferecer um mapa deste terreno e das movimentações que este permite ao conselho realizar com mais desenvoltura, dadas suas atribuições e suas características, esta seção aborda três dimensões para a ação do órgão (política, institucional e metodológica).

4.1 DIMENSÃO POLÍTICA I: COMPETÊNCIAS, AMBIÇÕES E CONTINGÊNCIAS

Na análise do Artigo 2º Decreto nº 6.950/2009, que institui o CONASP; nota-se a existência de oito atribuições para o conselho:

- I - atuar, como órgão normativo, na formulação de estratégias e no controle de execução da Política Nacional de Segurança Pública;
- II - estimular a modernização institucional para o desenvolvimento e a promoção intersetorial das políticas de segurança pública;
- III - desenvolver estudos e ações visando aumentar a eficiência da execução da Política Nacional de Segurança Pública;
- IV - estabelecer diretrizes para as ações da Política Nacional de Segurança Pública e acompanhar a destinação e aplicação dos recursos a elas vinculados;
- V - convocar e coordenar as Conferências Nacionais de Segurança Pública e zelar pela efetividade das suas deliberações;
- VI - articular e apoiar, sistematicamente, os Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Segurança Pública, visando a formulação e realização de diretrizes básicas comuns e à potencialização do exercício das suas atribuições legais e regulamentares;
- VII - estudar, analisar e sugerir alterações na legislação pertinente; e
- VIII - promover a integração entre órgãos de segurança pública federais, estaduais, distritais e municipais (BRASIL, 2009a).

Em uma leitura sistemática dessas atribuições, identificam-se quatro linhas de ação. As atribuições de I a IV voltam-se ao braço executivo da PNSP (diretrizes, controle, eficiência na execução e atuação intersetorial). O foco, pois, está na definição de conteúdo e na tomada de posicionamento em relação a temas relevantes da área. As atribuições V e VI referem-se à institucionalização de um sistema de participação, demandando prosseguimento na realização de conferências, no monitoramento da implementação de suas deliberações e na articulação do CONASP com os conselhos estaduais e municipais. A atribuição VII está relacionada a melhorias no panorama legislativo da segurança pública. A atribuição VIII, por fim, refere-se à integração entre órgãos da segurança pública, embora não esclareça como isto poderia ocorrer.

Como é sabido pela literatura, a dimensão formal de um conselho oferece apenas indicativos superficiais sobre como este se organiza (FARIA e COELHO, 2010; CUNHA e REZENDE, 2010). Convém, assim, contrastar este conjunto de atribuições formais com o entendimento manifesto pelos próprios conselheiros acerca da missão do CONASP. Esta pesquisa conseguiu coletar dois tipos de dados que oferecem elementos iniciais para esta interpretação. O primeiro resulta de questão aberta, no questionário aplicado aos conselheiros, na pesquisa sobre “o que poderia ser feito para melhorar a atuação do CONASP”. O segundo resulta da observação participante da dinâmica do conselho, bem como da realização de entrevistas, nas quais se perguntou a uma amostra menor de conselheiros o que estes entendiam como prioritário para o CONASP “definitivo”.

Nas respostas, à pergunta aberta do questionário, os conselheiros destacaram as seguintes expectativas:

QUADRO 6
O que poderia ser feito para melhorar a atuação do CONASP

Sugestões de melhoria	Frequência
Aprofundar decisões da I CONSEG	6
Mais tempo para as reuniões/mais reuniões	5
Discutir e posicionar-se sobre temas relevantes da segurança pública	4
Viabilizar orçamento próprio para o CONASP	4
Maior divulgação do CONASP à população em geral	3
Constituir regimento interno	3

Fonte: Dados de pesquisa.

Elaboração dos autores.

Já das entrevistas e na observação, pôde-se identificar como prioridades:

- contribuir para o enfrentamento de questões estruturais da segurança pública; dar efetividade às deliberações da I CONSEG;
- apurar casos de violação de direitos humanos e combater a impunidade;
- consolidar o CONASP como unidade efetiva e politicamente influente na PNSP;
- produzir diretrizes para a PNSP e influenciar na destinação de recursos do FNSP;
- definir o documento-base da II CONSEG;
- estabelecer relação entre o CONASP e o sistema de conselhos estaduais e municipais; e
- obter estrutura técnica e institucional, orçamento e equipe própria.

Fonte: Dados de pesquisa.

Elaboração dos autores.

Como era de se esperar, há considerável conjunto de atribuições vislumbradas pelos conselheiros, algumas destas em consonância com o decreto; outras, não. Entre estas últimas, duas parecem mais relevantes. A primeira revela a ambição de incidir sobre *questões estruturais da segurança pública*. Na pesquisa, isto é visível tanto em referências diretas a questões estruturais ou “temas relevantes”, quanto na menção à I CONSEG, cujo legado envolve inúmeros pontos polêmicos, como a criação de polícias de ciclo completo, a desconstitucionalização das organizações da segurança pública, a criação de uma “polícia penal” etc. Um dos conselheiros entrevistados, por exemplo, comenta os desafios do conselho nos seguintes termos:

Acho que o CONASP “transitório” cumpriu seu papel, [mas faltou discutir] outros temas relevantes da segurança pública. Ficamos muito tempo voltados a questões internas do conselho (...). O sistema atual está falido e as reformas não virão do Congresso [Nacional], mas de fora. Daí o papel do CONASP, que deve fazer audiências públicas, levar essas questões para o Congresso. Este conselho vai colocar o dedo na ferida, debatendo as mudanças estruturais no sistema de segurança pública? Vai debater ou não? Vai entrar na questão do inquérito policial, [nos] mecanismos para agilizar a investigação preliminar, ética e estética militar, [no] mecanismo de controle social para acompanhar a atividade policial? Esses grandes temas passaram longe do CONASP “transitório”.

A segunda ambição, pouco experimentada pelo CONASP “transitório”, envolve a *apuração de denúncias*, sobretudo de ações violentas das forças de segurança – tema que será tratado mais exaustivamente em seções posteriores.

Outro fator a considerar é a relação que os conselheiros estabelecem com a construção de diretrizes de política pública que orientem a ação do braço executivo da PNSP. A rigor, o conselho exercitou algo próximo desta tarefa em dois casos: *i)* a produção

de parecer sobre o papel dos municípios na segurança pública; e *ii*) a discussão sobre a ocupação do Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, por forças policiais, no final de 2010. No primeiro caso, houve grande convergência em torno do parecer. No segundo caso, houve grande divergência sobre a adequação e os limites daquele tipo de ação no contexto do Rio de Janeiro e para além deste. Curiosamente, porém, a demanda por este tipo de atuação não aparece com a força indicada pelo decreto que institui as competências do CONASP. O enfrentamento direto ou indireto de questões estruturais e a apuração de denúncias foram muito mais presentes na fala dos entrevistados.

Esse mapa das competências e ambições que circundam o CONASP permite visualizar grandes desafios para a próxima composição e gestão do conselho. Mas é preciso lembrar que este não dispõe de total liberdade para enfrentar tais desafios. As próximas seções deste texto contrastam as competências do conselho e as ambições dos conselheiros com as contingências postas para a ação do órgão, em função, vale repetir, de suas características estruturais.

4.1.1 O CORPORATIVISMO

Uma das estratégias utilizadas na pesquisa para captar a dinâmica do CONASP consistiu em examinar como os três segmentos que o compõem se movimentaram e se avaliaram reciprocamente ao longo do mandato transitório. Em muitas ocasiões, verificou-se a presença do que os próprios conselheiros designam como “corporativismo”.

Na caracterização desse fenômeno, três formas de atuação aparecem nos discursos dos entrevistados: A tentativa de perseguir interesses “particulares” de dada categoria, i) em detrimento de soluções que beneficiem o setor de modo mais “geral” a ii) em embate pouco frutífero com outras categorias ou segmentos representados no conselho, no que a sabedoria popular designaria por “lavação de roupa suja”; e iii) a defesa da reputação de organizações ou grupos de origem dos conselheiros, quase que por princípio, sempre que ocorre questionamento a respeito de tais organizações ou grupos.

É importante ressaltar que todas essas formas de atuação são previsíveis, em se tratando do CONASP. Em relação ao primeiro sentido de corporativismo (ação dos conselheiros orientada mais a objetivos particulares que a objetivos gerais), texto recente de Cortes e Gugliano destaca que até mesmo a literatura que vislumbra efeito democratizante de experiências participativas diverge acerca da medida deste efeito, dado que:

Para uns, os fóruns participativos integrariam a arena pública propiciando a expressão de interesses gerais apresentados pelos movimentos sociais e pelas associações da sociedade civil. De modo contrastante, para outros, os fóruns participativos seriam arranjos neocorporativistas de representação de interesses, incorporando demandas por meio da ação dos grupos de interesse, organizações geralmente nucleadas em torno de pleitos particulares, específicos, não gerais como defendem os primeiros (CORTES e GUGLIANO, 2010, p. 46.).

Comparando-se duas formas institucionais de participação (conselhos e orçamento participativo), os autores encontram elementos que vinculam os conselhos mais à segunda narrativa que à primeira. Em outras palavras, o argumento de Cortes e Gugliano (2010) – respaldado, aliás, por inúmeras pesquisas empíricas em nível subnacional – é que, por suas peculiaridades institucionais, a forma conselho é bastante conducente ao “corporativismo” – ou, pelo menos, o é mais que o orçamento participativo.

Já quanto aos dois outros sentidos de corporativismo (lavação de roupa suja ou ação orientada à defesa da reputação de organizações ou grupos de origem dos conselheiros), é preciso lembrar que o CONASP é composto por diversos grupos (dos profissionais da segurança pública aos militantes de movimentos que adotam a posição das vítimas), cuja formação é baseada em formas de solidariedade bastante conducentes a estes tipos de postura. Analisando-se os processos de socialização de um setor da polícia, com base em literatura da sociologia das organizações, Morais e Paula verificam que

as relações estabelecidas no âmbito da organização de alguma forma reificam a realidade (PENAFIEL & BELLEN, 2005), influenciando a percepção do indivíduo sobre a condição à qual está sendo submetido. A organização, ainda que não seja nobre, perfeita, grande e potente (CARRIERI, 2001), persuade (RAMOS, 1989) o indivíduo a assim desejá-la, demonstrando sua parcela de amor e devoção ao órgão (ENRIQUEZ, 2000). A organização torna-se para o indivíduo um ente querido, dotado de personalidade, que se espera ver sempre saudável e vigoroso. Tais vínculos se repetem, mesmo entre os membros da equipe (GOFFMAN, 1985), os companheiros de sofrimento (GOFFMAN, 1974). A solidariedade para dentro e o distanciamento para fora favorecem a formação de um espírito de corpo (SOARES & MUSUMECI, 2005) que permite aos colegas se protegerem das ameaças externas, procurando blindar a eles próprios e à organização (MORAIS e PAULA, 2010, p. 646).

Embora alguns conselheiros compreendam essas formas de corporativismos como legítimas – visto que, como se ilustrará mais adiante, a noção de representação dominante

no CONASP está ancorada nas suas organizações de origem –, de maneira geral nota-se bastante incômodo frente a este tipo de manifestação. Há, para muitos, o entendimento de que o cumprimento da missão do conselho requer a desvinculação dos interesses corporativos e classistas para discussões temáticas mais amplas e necessárias para a área:

[O] conselheiro deve se aperceber de que, embora oriundo de uma instituição ou segmento social, uma vez eleito e empossado, passa a ser conselheiro para os fins de interesse coletivo, políticas públicas na área da segurança pública, e não somente desta ou daquela instituição ou segmento. [Isto fica inviável] quando se trazem questões corporativas internas e pontuais, sem correlação com o interesse da sociedade por melhores serviços na área de segurança pública.

Ou ainda:

As entidades vão ter de se despir de bandeiras e buscar simbiose (...). A partir do momento em que você se torna conselheiro, você tem a obrigação moral e cívica de abrir mão de algumas questões privadas para se chegar em um nível mais coletivo.

Este dilema poderá adquirir maior destaque ao longo do mandato “definitivo” do CONASP. Pelo menos dois fatores ajudam a sustentar tal hipótese. O primeiro está relacionado à nova composição da sociedade civil que, à medida que imprimir ritmo mais combativo nas reuniões do conselho, pode potencializar manifestações corporativas como mecanismo de defesa e reação. O segundo diz respeito aos temas que inevitavelmente serão debatidos no “novo” CONASP. Seja adotando como ponto de partida as prioridades da I CONSEG – tarefa legal e moral do conselho, discutida na subsubseção 4.1.2, a seguir –, seja definindo de forma autônoma um conjunto de temas a serem debatidos em caráter prioritário, será inevitável, como se observou nas entrevistas, que o colegiado não enfrente alguns pontos relativos às chamadas “reformas estruturais” da segurança pública, algo que, mais uma vez, poderá ativar variações daquele “espírito de corpo”.

4.1.2 O LEGADO DA CONSEG

Entre as atribuições formais do CONASP, está incluída a tarefa de zelar pela continuidade e pela efetividade de deliberações de conferências nacionais de segurança pública. Na percepção dos conselheiros sobre suas atribuições e seus desafios, como se observou, este é aspecto central. É provável que isto decorra do vínculo genético existente não apenas entre a CONSEG e o CONASP, mas também entre esta

conferência e os próprios conselheiros, já que foi a participação destes na CON/ CONSEG que lhes permitiu alcançar esta condição.

Seja como for, o decreto que reformou o CONASP parece supor relação linear entre a CONSEG e o CONASP, talvez sob a expectativa de que a conferência seria capaz de levar a grandes consensos sobre os desafios para a PNSP. O processo da CONSEG, no entanto, conduziu a uma direção bastante diferente. A abertura radical à participação em área tradicionalmente restrita a gestores e cúpulas de trabalhadores – contando, inclusive, com inovações metodológicas como as conferências livres –, bem como as expectativas por reformas estruturais na segurança pública latentes em meio a vários setores acabaram por transformar a CONSEG em palco de disputas que, atualmente se avalia, serviu mais pela visibilidade que deu a dissensos que pela capacidade de produzir consensos. Nem mesmo algumas promissoras apostas metodológicas, como a priorização de propostas, em vez da votação, foram capazes de atenuar a polarização dos interesses e orientar os participantes à formulação de propostas de meio termo (SAPORI, 2010; SÁ E SILVA, 2010).

Essas características da conferência informam diretamente a maneira pela qual os conselheiros lidam com seu legado de deliberações e projetam a realização da tarefa que lhes foi atribuída. Isto ocorre, em particular, em dois níveis, examinados em mais detalhes a seguir: *i)* o da formação da agenda substantiva de trabalho do CONASP; e *ii)* o das interações entre os conselheiros.

No que diz respeito à formação da agenda substantiva do CONASP, o legado da CONSEG impõe agudo conflito. De um lado, alguns conselheiros procuram estabelecer vínculo orgânico entre a conferência e o conselho, sugerindo que a agenda de trabalho do CONASP “definitivo” está estabelecida e deve se ater às deliberações da CONSEG. A passagem a seguir, extraída de uma das entrevistas, indica bem esta visão:

[A grande tarefa do CONASP “definitivo”] é fazer aquilo que a sociedade efetivamente o outorgou – efetivar as diretrizes e [os] princípios da I CONSEG. Em nome do caráter transitório, acabamos não atacando de frente isso (...). A premissa toda do CONASP são os princípios e [as] diretrizes da I CONSEG. O conselho tem de começar a cobrar tanto do Executivo quanto do Legislativo a transformação daquelas propostas em realidade. Não dá para brincar de ser conselho, não podemos ficar inertes. Temos de policiar para que as diretrizes se transformem em realidade.

Nessa linha, afirma outro conselheiro:

Presenciei algumas coisas às quais tive de fazer alguns contrapontos. Um exemplo disso: pedi que o CONASP “transitório” pudesse cobrar do MJ e de outros órgãos o monitoramento das diretrizes da I CONSEG. Entendo que já se gastou tantos recursos materiais e humanos para realizar a conferência, que temos obrigação de dar prosseguimento ao que foi deliberado. Sabia que haveria certa resistência por parte do governo, porque, à medida que ouve a sociedade, o governo fica com encargos. Mas não deveria haver quebra no processo. Quando se faz uma conferência, não se pode parar; deve-se chegar às diretrizes e dar prosseguimento a elas. Fiz esse contraponto, cobrei para que não ocorresse essa ruptura. Cobrei, mas não recebi retorno. O MJ apresentou um relatório, mas achei muito superficial. Caberia mais discussão sobre, por exemplo, as medidas para efetivar o piso salarial. Acho que o CONASP poderia ter sido melhor, ter monitorado mais.

Outros conselheiros, todavia, procuram relativizar o peso das deliberações da I CONSEG, entendendo que estas compõem o horizonte deliberativo do CONASP, mas são um ponto de partida, e não de chegada, para a constituição de agenda temática para o conselho. Nesta leitura, o CONASP não apenas deve estar aberto a novas propostas e tarefas, as quais eventualmente não foram contempladas nas prioridades da I CONSEG – por exemplo, o conhecimento e a apuração de denúncias, que serão discutidos mais adiante –, mas também deve estar consciente de que, entre as prioridades da I CONSEG, há inúmeras divergências e polêmicas. Visões deste tipo foram externadas exaustivamente já quando da avaliação da CONSEG pelos conselheiros, na I Reunião Ordinária do CONASP, em outubro de 2009. Vários conselheiros alertaram para a impossibilidade de tomarem-se as deliberações da conferência como “consensuais” (SÁ E SILVA, 2010).

Outros conselheiros, ainda, consideram que a I CONSEG falhou ao não “resolver” os temas mais polêmicos, especialmente os que remetem às reformas estruturais da segurança pública, e, uma vez que isto não ocorreu, o enfrentamento destes temas cabe agora ao CONASP. O trecho de uma entrevista ilustra bem este dilema:

Fui muito crítico ao texto-base da I CONSEG e acabei comprovando que estava certo na conferência. Não discutimos estes temas [na I CONSEG nem no CONASP “transitório”], mas não adianta não entrarmos neles, porque isso é um desejo da sociedade.

Note-se, portanto, a situação dilemática com a qual o CONASP se defronta. De um lado, o colegiado é visto como ganho resultante da I CONSEG e, portanto,

tem a responsabilidade moral de dar efetividade às resoluções desta. Ao mesmo tempo, não pode ignorar as questões polêmicas e os posicionamentos contraditórios presentes nas deliberações da conferência. Uma possibilidade é tentar “resolver” no conselho os conflitos que a CONSEG apenas explicitou, mas é preciso ter clareza de que muitos destes conflitos trazem de volta o peso das lutas classistas e corporativas que já se expressam no CONASP e que foram vistas como problemáticas pela maioria dos conselheiros. Além de tudo isto, o conselho tem de lidar com demandas novas, que extrapolam as deliberações da I CONSEG.

Já no que diz respeito à interação entre conselheiros nas dinâmicas do colegiado, o legado da CONSEG revela-se igualmente problemático. Em alguns momentos, observou-se na postura de muitos conselheiros tendência a reproduzirem a luta travada ao longo do processo da conferência, com acentuada defesa de propostas e posições corporativas em detrimento de debate mais amplo sobre a PNSP. Esta questão foi citada em várias entrevistas. Ao considerar a atuação de seus pares, um conselheiro afirmou:

Outra coisa que considero negativa é a confusão gerada nas pessoas entre os papéis da CONSEG e do CONASP. Na CONSEG, o foco era de mobilização e de luta por bandeiras, interesses de classe. Já como conselheiro [tenho] de pensar em questões maiores da segurança pública. Vejo alguns conselheiros no mandato transitório com essa visão ainda da CONSEG. Talvez a eleição para o CONASP possa diluir essa visão. Acho que o papel precisa ser mais bem definido.

Ao que se soma a avaliação desse outro conselheiro que, relacionando comentário sobre a atuação dos conselheiros com o resultado das eleições no segmento da sociedade civil, disse que:

Nenhum deixou a desejar, porque cada um estava fazendo o seu papel. Mas as disputas corporativas da CONSEG continuaram no CONASP. Por essa lógica [da CONSEG e do CONASP], instituições que procuravam o consenso acabaram perdendo. A prioridade é o antagonismo (a denúncia e a defesa das corporações).

Nota-se, assim, que a memória recente da I CONSEG – a qual praticamente todos os conselheiros do CONASP “definitivo” carregam – traz obstáculo adicional para que este conselho supere o “corporativismo” que aqueles criticam; eis que, no âmbito da conferência, este era inevitável e até mesmo natural.

4.1.3 Discussão e acompanhamento de denúncias

Uma atribuição não exercitada pelo CONASP “transitório”, mas que se expressará com mais destaque no CONASP “definitivo” é a de servir como espaço de recebimento e encaminhamento de denúncias.

As entrevistas evidenciaram a percepção, presente especialmente entre conselheiros representantes da sociedade civil, de que o CONASP deve prever mecanismos que acolham e processem denúncias de violação de direitos humanos junto a atores do campo da segurança pública, tal como, alega-se, ocorre em outros conselhos de políticas públicas. Na ótica destes conselheiros, o conselho não apenas deve abrigar tais manifestações, como também deve tirar posicionamentos – por exemplo, por meio de moções – que repudiem tais situações. Conforme uma das entrevistas:

Tem uma questão que tem de ser trabalhada com muita garra: a impunidade. Temos um sistema de justiça, temos práticas, corregedorias, ouvidorias, mas com baixos resultados com relação àqueles que violam os direitos humanos nas ruas. A impunidade para violadores de direitos humanos tem de ser tratada pelo CONASP; como resposta para cada caso, deve criar GTs [grupos temáticos] que se preocupem com essas questões (impunidade, tortura e superlotação das prisões) e ofereçam mecanismos concretos para debatê-las. Espero um conselho eficaz, que delibere sobre recursos e investimentos, bem como sobre torturas e casos concretos.

Como se haveria de imaginar, essa ambição é extremamente contenciosa no CONASP. Na ótica de parte dos gestores, trabalhadores e, até mesmo, de outros representantes da sociedade civil, talvez este não seja o papel deste conselho. Para um conselheiro entrevistado:

Se o CONASP se tornar um espaço de denúncia, isso vai isolar o conselho. Eu não diria que isso é certo ou errado, diria apenas que tem curta duração. (...) Se continuar reforçando o antagonismo [ou] for um espaço de ficar marcando posição, [o conselho] estará enfraquecido e não durará. Precisamos investir em concertação.

Ao que se soma a ressalva de outro conselheiro:

Eu avalio que as polícias ainda têm uma atuação ruim, mas eu não partiria para condenar a atuação das polícias neste fórum. Nossa postura no CONASP deveria ser de reconhecer a questão, mas tentar estabelecer outro diálogo.

O decreto que institui o CONASP não prevê expressamente a atribuição de conhecer ou processar denúncias. Todavia, isto não significa que o conselho não possa ou não deva fazê-lo. Em última análise, a apuração de denúncias pode caracterizar o pleno exercício das atribuições de “atuar (...) no controle da execução da PNSP” ou de “desenvolver ações visando aumentar a eficiência da execução da PNSP”. E os trabalhadores e gestores entrevistados na pesquisa não consideram que essas manifestações sejam incompatíveis com as atribuições do conselho.

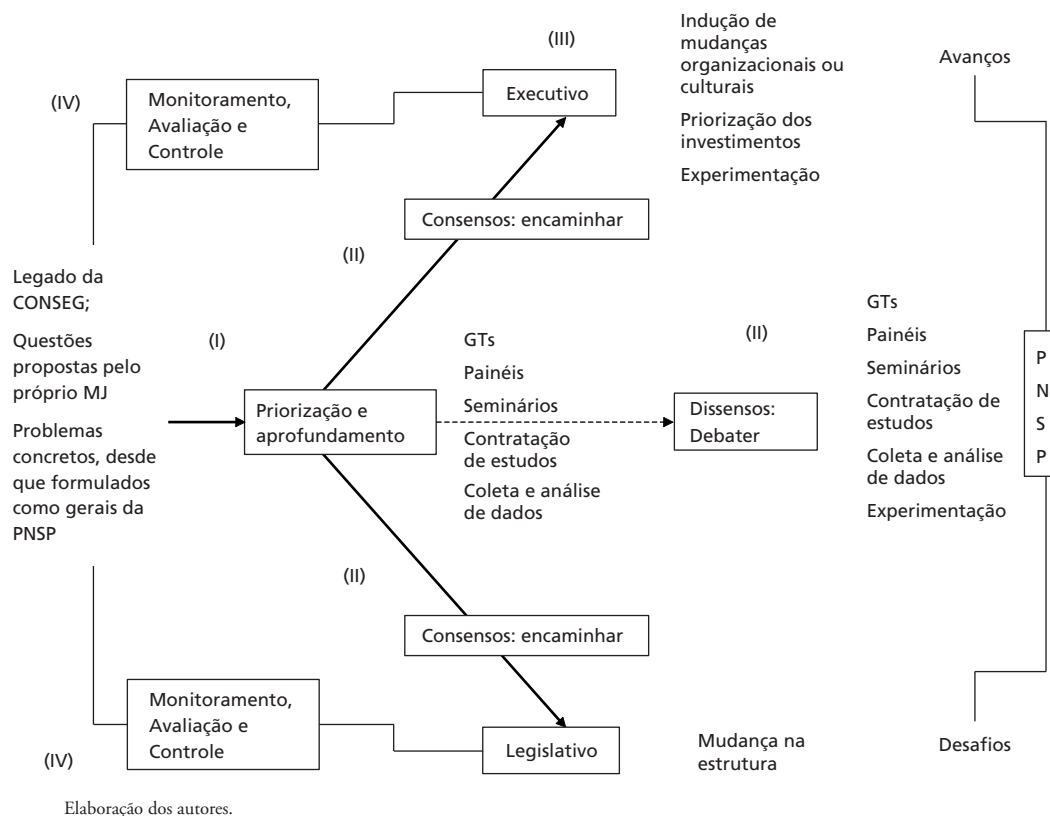
Assim, a existência desse tipo de leitura das atribuições do conselho por um grupo significativo de conselheiros deve abrir outras questões, como: *i*) que tipo e de que natureza devem ser as denúncias passíveis de apuração pelo CONASP?; e *ii*) que tipo de desenho organizacional e metodológico poderia ajudar o colegiado a processar tais demandas sem, no entanto, deixar de lado suas outras atribuições – e, eventualmente, de modo a potencializar a realização destas atribuições? Estas questões serão tratadas a partir da próxima subseção, que dá início a uma parte mais sugestiva do presente texto.

4.2 DIMENSÃO POLÍTICA II: ALTERNATIVAS E INSTRUMENTOS PARA A AÇÃO DO CONASP

4.2.1 Produção de diretrizes e incidência na PNSP

Como já visto, as principais atribuições do CONASP expressas no Decreto nº 6.950/2009 estão relacionadas à dimensão executiva da PNSP (formulação de diretrizes, controle e eficiência na execução e na atuação intersetorial). Ao mesmo tempo, este é o conjunto de atribuições que menos mobiliza as expectativas dos atores, interessados mais na discussão de mudanças estruturais no setor e na apuração de denúncias sobre casos específicos. Esta subseção explora as oportunidades abertas por este raio de ação possível para o CONASP, tanto no sentido da melhor organização dos trabalhos do conselho quanto no do aumento de sua efetividade na formação da PNSP. A figura 1 ilustra estas oportunidades:

FIGURA 1
Possibilidades de incidência do CONASP no ciclo de produção da PNSP



Tanto na figura 1 quanto no decorrer deste estudo, essas possibilidades são examinadas como “etapas” de um “ciclo” de política pública, que inclui: (I) definição da agenda; (II) seleção de alternativas; (III) implementação; e (IV) monitoramento, avaliação e controle. Esta abordagem, porém, tem fins meramente didáticos. Além das boas razões existentes na literatura para desconfiar da linearidade sugerida pela ideia de ciclo (STONE, 1999, 2002; MILLER e BARNES, 2004; KINGDON, 1995; VAN HORN, BAUMER e GORMLEY JUNIOR, 2001; SABATIER, 2007), cada uma de suas “etapas”, no caso do CONASP, pode ser concebida autonomamente.

1) *Definição da agenda: priorização e aprofundamento de temas/áreas, a partir do repertório da CONSEG, dos conselheiros e do MJ*

Uma dificuldade com a qual o CONASP de transição se debruçou foi a de priorizar temas/áreas nas quais pretende intervir. As deliberações da I CONSEG foram úteis

para discussões como a do papel dos municípios na PNSP, mas este legado tem limitações decorrentes, sobretudo, das contradições entre propostas. As denúncias tendem a ocupar boa parte da pauta do CONASP “definitivo” e questões ligadas à execução da PNSP ou à conjuntura do setor – como ocorreu no caso da ocupação do Morro do Alemão por forças policiais no Rio de Janeiro – também serão inevitáveis.

Uma estratégia de priorização e aprofundamento dos temas já presentes na agenda passa a ser, portanto, fundamental. A priorização decorre da variedade de temas/áreas de incidência possíveis ao CONASP. O aprofundamento decorre da diferença substantiva entre estes temas/áreas. Neste sentido, o conselho deve levar em conta elementos como: *i)* o legado da CONSEG; *ii)* temas trazidos pelo próprio MJ; e *iii)* temas trazidos pelos conselheiros. A partir destes temas, deve identificar:

- a) temas que possam ser enfrentados mediante indução e/ou ação direta do Executivo federal e sobre os quais haja consenso programático entre os conselheiros;
- b) temas que possam ser enfrentados mediante indução e/ou ação direta do Executivo federal, mas sobre os quais não haja consenso programático entre os conselheiros;
- c) temas cujo enfrentamento, segundo entendimento dos conselheiros, demande alteração legislativa – no plano constitucional ou não;
- d) problemas ou disfunções estruturais na segurança pública, expressos em casos concretos, que mereçam medidas corretivas da parte do poder público à luz da PNSP e da própria CF/88;

Nesse último caso, as “denúncias” tornam-se fontes de informação para a incidência do CONASP e do MJ. Mais relevante que a solução individual de um problema é a capacidade de enxergar, por meio deste, questões mais amplas.

- 2) *Seleção de alternativas para a ação do Executivo: temas, áreas e abordagens consensuais para indução de mudanças, priorização de investimentos e experimentação*

No esforço de priorização e aprofundamento, os conselheiros podem encontrar temas e áreas de incidência nos quais a “solução” passa por: *i)* indução de mudanças organizacionais ou culturais; *ii)* priorização de investimentos; ou *iii)* experimentação.

Proposições dessa natureza têm como melhor destinatário o MJ, que, em resposta, pode mobilizar instrumentos como o FNPS e a capacidade de persuasão política do

ministro junto aos governos subnacionais ou ao próprio governo federal. O parecer sobre “o papel dos municípios em segurança pública”, elaborado pelo CONASP de transição, é um ótimo exemplo de “especificação de alternativas” desta natureza. Tratou-se, neste parecer, de aproveitar o acúmulo e o compromisso dos conselheiros para delimitar melhor o sentido da ação dos governos e dar mais substância à PNSP, respeitando-se as realidades locais.

3) *Seleção de alternativas para a ação do Legislativo: temas, áreas e abordagens consensuais para a promoção de mudanças estruturais na segurança pública*

Outra possibilidade é a de que os conselheiros identifiquem temas/áreas nas quais as “soluções” demandam alterações no arcabouço legislativo da segurança pública – o que tende a ser o caso diante de problemas mais estruturais do setor –, sobre as quais haja consenso mínimo no CONASP. Nestes casos, o conselho pode produzir documentos de posição que ajudem na formação da agenda e da opinião no Parlamento.

4) *Gestão de dissensos: mapeando posições em conflito e reduzindo assimetrias de compreensão*

Não será incomum, porém, se a etapa de formulação de “soluções” conduzir a dissensos inconciliáveis. Nesse caso, a melhor medida do conselho é aprofundar as discussões, reduzindo assimetrias de compreensão de algumas questões e permitindo mais clareza a todos acerca dos conflitos de posição.

Outra possibilidade a destacar, tanto para os casos de dissenso quanto para os de consenso, cuja solução seria mais bem viabilizada pela indução de mudanças organizacionais e culturais, é a experimentação. Neste caso, o CONASP pode delimitar um ou dois “modelos” que podem ser “testados” pelo MJ ou por governos subnacionais parceiros, a fim de que uma segunda rodada de deliberação possa ser conduzida com base em dados empíricos que revelem as potencialidades e os limites de cada “modelo”.

5) *Monitoramento, avaliação e controle*

Na figura 1, parte do processo que envolve definição de agenda e formulação de soluções será informada pela “realidade” da PNSP – ou seja, por reflexão crítica acerca das medidas que vêm sendo implementadas pelo MJ e do arcabouço normativo que vem sendo produzido pelo Congresso Nacional. Neste sentido, o CONASP passaria a atuar como instância social de monitoramento, avaliação e controle da PNSP.

6) *Cuidados necessários*

- a) Aprender a aprender com a história: a incidência do CONASP na PNSP deve respeitar a história e as lições acumuladas na construção da referida política. Nas observações e entrevistas, foi possível verificar níveis bastante variados de compreensão, entre os atores do campo, acerca da PNSP. Assim, parece crucial que a SE oportunize a apropriação, pelos conselheiros, da memória e dos elementos constitutivos da PNSP, a partir das várias leituras que sobre este fenômeno são possíveis. Isto envolveria ao menos duas medidas:
- oportunizar momentos para os conselheiros aprofundarem suas compreensões sobre a PNSP, confrontando as visões oficiais do MJ e dos demais órgãos gestores desta política com as visões que as demais organizações apresentam sobre o tema; e
 - agregar a tal processo formativo a contribuição de especialistas e as reflexões que a academia já dispõe sobre este tema, problematizando as contradições presentes nas diferentes visões expressas pelos atores que atuam no CONASP.
- b) Criar rotinas de produção e consumo de informação: é fundamental que os debates do CONASP sejam bem informados, sobretudo quando ganham conotação deliberativa, seja para a definição da agenda, seja para a especificação de soluções. Isso pode requerer, dos Conselheiros:
- um esforço para se colocarem como produtores de conhecimento, formulando as suas contribuições em diálogo com a literatura e os debates especializados, ainda que o objetivo seja indicar insuficiências no conhecimento disponível.

E, da Secretaria Executiva:

- viabilizar a contratação de estudos e a coleta e a análise de dados para subsidiar os debates do conselho.
- c) Investir em inovações metodológicas: o cumprimento de cada uma das “etapas” do “ciclo” pode ser mais ou menos árduo para o conselho, a depender de procedimentos e metodologias adotados para melhor dinamizar seu funcionamento. Esta questão será tratada com maior detalhamento mais adiante, podendo-se indicar desde logo, porém, a importância de:
- situar a questão metodológica como crucial na estruturação do CONASP “definitivo”, buscando formas criativas e efetivas de discussão e deliberação, de acordo com os desafios colocados para a incidência deste conselho na PNSP.

Ao sugerir que a “formulação de diretrizes” seja resgatada na agenda do CONASP definitivo, de maneira conjugada com outras formas de “incidência na PNSP”, este trabalho não ignora as aspirações dos conselheiros captadas na pesquisa, mas apenas tenta articulá-las em proposta que vislumbra ganhos para o conselho e a PNSP. De um lado, a proposta amplia a capacidade dos conselheiros colaborarem para que o CONASP alcance seus objetivos e suas atribuições, com o resgate (sem reificação) do esforço de priorização construído pelo processo da I CONSEG e o respeito aos acúmulos pessoais e institucionais presentes no conselho. De outro lado, a proposta busca habilitar o CONASP a ocupar o vácuo de governança democrática da segurança pública existente na gestão federal e na trajetória do setor.

4.2.2 Construir um sistema de participação: caminho promissor, mas incerto

As atribuições formais do CONASP sugerem que este deva catalisar a formação de um sistema de participação na área, articulando-se com outros conselhos em nível subnacional e liderando a convocação de sucessivas conferências nacionais. A observação da dinâmica do CONASP “transitório” revelou que estas preocupações não eram tão candentes entre os conselheiros, mas isto pode se dever à condição daquele conselho e ao fato de que este havia sido criado logo na sequência da I CONSEG, quando ainda não havia razão para discutir-se nova conferência. Dada, assim, a possibilidade de que a questão retorne à agenda, esta seção investiga a possibilidade da constituição do referido sistema, considerando não apenas as alternativas sugeridas pelo decreto, mas também as conexões mais gerais entre o conselho e os segmentos neste representados.

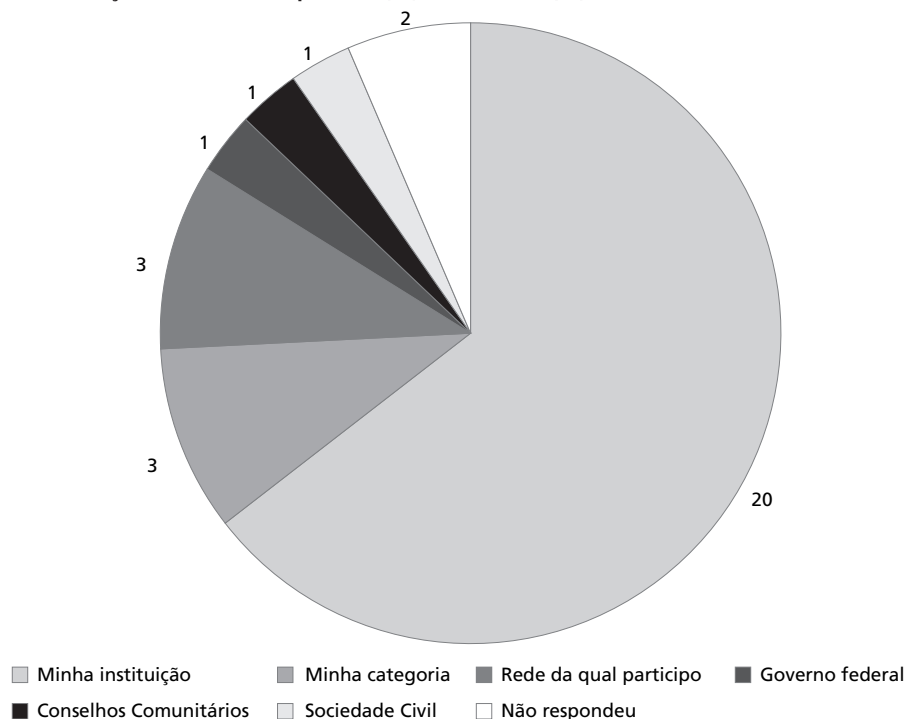
A confluência entre debates sobre representação e participação, muito presente nas ciências sociais contemporâneas, procura lidar com os dilemas de legitimidade amplamente presentes nas IPs. No CONASP, este dilema é bastante visível. Com efeito, o colegiado tem como uma das suas atribuições principais a discussão e a proposição de questões inerentes à política nacional de segurança pública – ou seja, aspectos que exercerão influência em todo o campo da segurança pública e, conseqüentemente, sobre o cotidiano das organizações que atuam na área e das comunidades que procuram reagir à violência. Como garantir que as visões destes múltiplos atores estejam presentes nos processos deliberativos?

Os caminhos possíveis passam pela decisão política de se fortalecer o CONASP como instância participativa nacional na área e, ao mesmo tempo, de torná-lo espaço aberto e permeável aos diversos interesses constituídos em torno do tema. Isto inclui, pelo menos, duas medidas. A primeira é configurar o conselho como espaço aberto e realmente público – documentos, atos e atas devem estar acessíveis à sociedade; o CONASP deve dispor de página na internet que permita o acompanhamento em tempo real da sua atuação e do que este produz etc. A adoção de ferramentas virtuais como o Twitter ilustra que já há esforços neste sentido. Mas, até mesmo neste aspecto, é possível ir além, permitindo-se, por exemplo, que todas as reuniões ordinárias possam ser transmitidas em tempo real pela internet, contando-se, inclusive, com algum espaço para o recebimento de comentários e perguntas. Tal prática tornaria o CONASP mais conhecido para a sociedade e daria responsabilidade ainda maior aos seus conselheiros na defesa de propostas mais amplas e menos corporativas. Recomenda-se, pois:

- prever mecanismos e ferramentas de interação com a sociedade e de publicização de documentos, atos e atas produzidos pelo CONASP; e
- dispor de instrumentos de transmissão de reuniões ordinárias em tempo real pela internet.

A segunda medida, na linha do que propõe o decreto, é consolidar verdadeiro sistema de participação no âmbito da PNSP. Neste ponto, há, todavia, três questões a pontuar. No que diz respeito à articulação do CONASP com outras instâncias e atores da área, a pesquisa trouxe o seguinte panorama (gráfico 3):

GRÁFICO 3
Caracterização das bases de apoio dos(as) conselheiros(as)¹



Fonte: Dados de pesquisa.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Respostas à pergunta: “Qual a sua base de apoio?”

Observando-se as opções de resposta, verifica-se que há gradação de laços partindo das suas próprias organizações rumo a redes, movimentos, organizações e comunidades em geral. Analisando-se, então, as respostas, é possível perceber que a maioria dos conselheiros do CONASP consideram que suas bases de apoio são suas próprias instituições; sendo mínimos os laços entre estas organizações e, por exemplo, os conselhos comunitários de segurança e a sociedade civil, expressa em termos genéricos. Como lidar com o distanciamento que esta compreensão de representação impõe em relação às demais organizações, movimentos e conselhos, até mesmo quando possuem afinidade temática e de posicionamento político em relação às organizações diretamente presentes no CONASP?

Recuperando-se dados obtidos na pesquisa, notam-se elementos que indicam um caminho possível para enfrentar este desafio. Quase metade (44%) dos conselheiros do CONASP “transitório” afirmam participar de algum outro conselho gestor de políticas

públicas além do CONASP. Dos conselhos citados, os municipais estão mais representados que os estaduais. Portanto, se o CONASP deliberar no sentido de capilarizar sua presença, pode lançar mão daqueles espaços e das conexões existentes entre estes e seus conselheiros. Recomenda-se ao conselho, assim:

- adotar estratégias para estimular a criação, o fortalecimento e a integração de conselhos estaduais e municipais de segurança pública com o CONASP, utilizando-se do capital de que dispõem seus conselheiros, como membros de conselhos em nível subnacional.

Outra questão a ponderar é a já mencionada ausência de integração de instituições participativas na governança da PNSP, sobretudo no SUSP. Essa ausência não pode ser encarada como sinônimo de inexistência de iniciativas de participação na área. Dos conselhos subnacionais à I CONSEG, passando pela criação e pela reforma do CONASP, observam-se experiências participativas que oferecem lições e aprendizados e indicam boas perspectivas para a área. As questões fundamentais são: *i*) como o MJ e o CONASP consideram que o fenômeno da participação deve ser inserido de forma mais orgânica na PNSP?; e *ii*) que papel O CONASP cumprirá neste sentido? A construção do SUSP será aprofundada, com o resgate do ideário de planejamento articulado entre organizações da segurança e níveis federativos? O CONASP será a instância participativa do SUSP em nível federal? Os comitês gestores deste sistema dialogarão com os conselhos estaduais, municipais e comunitários de segurança? Em que bases?

De mais a mais, diversos conselheiros entrevistados registraram que a experiência mobilizadora da I CONSEG contribuiu para induzir a retomada e a criação de conselhos estaduais, municipais e comunitários de segurança pública. Para além de encaminhamentos mecânicos que o CONASP venha a adotar diante deste fato, este poderia ser encarado como excelente oportunidade de discutir-se a participação na governança da PNSP. A arquitetura deste sistema pode ser pensada e discutida pelo conselho, visando articulação mais orgânica entre participação e segurança pública. Resta, pois, ao CONASP, a recomendação de:

- discutir proposta de sistema de participação no âmbito do SUSP, tendo a CONSEG e o CONASP como loci de referência no plano nacional e os conselhos estaduais, municipais e comunitários como possíveis componentes no plano subnacional.

Uma última questão diz respeito à II CONSEG. Muitos conselheiros já antecipam como uma das atribuições do CONASP definitivo a convocação de uma segunda conferência e alguns deles sugerem, até mesmo, que o conselho assuma a responsabilidade de produzir o texto-base. Isto parece uma excelente iniciativa, pois ajudaria os conselheiros a enfrentarem as controvérsias das deliberações da I CONSEG e desenharam em cenários conducentes a uma boa deliberação. Recomenda-se, assim:

- criação de grupo de trabalho (GT), no CONASP, para iniciar as discussões sobre a II CONSEG, tendo como uma das principais possibilidades de contribuição a elaboração do texto-base da conferência.

4.3 DIMENSÃO INSTITUCIONAL

Dado o cenário não apenas repleto de possibilidades, mas também de armadilhas com o qual o CONASP se defronta, é fundamental que o conselho disponha de grande solidez institucional. Embora esta dimensão envolva sutilezas da burocracia pública que não estão necessariamente ao alcance de conselheiros, foi curioso perceber que muitos deles estão atentos para as fragilidades do CONASP “transitório” e para os riscos que o CONASP “definitivo” corre, caso estas fragilidades não sejam superadas.

As percepções a esse respeito encontradas na pesquisa abrangem quatro aspectos: *i)* influência do conselho, ao menos segundo seus integrantes o percebem; *ii)* marco legal e posição institucional do CONASP no âmbito do MJ e das instâncias decisórias da PNSP; *iii)* estrutura, orçamento e equipe do conselho; e *iv)* Secretaria Executiva (SE).

4.3.1 O CONASP e sua influência na percepção dos conselheiros:

a necessidade de maior peso político

Projetar ação mais efetiva do CONASP requer investigar seu atual grau de influência junto a instituições e atores relevantes para a PNSP. A tabela 1, montada a partir de dados da pesquisa, ilustra a avaliação dos conselheiros sobre diversos aspectos e instâncias relacionadas ao conselho, quais sejam: agenda do Congresso Nacional; políticas públicas do MJ; políticas públicas de outros ministérios com os quais o CONASP se relaciona; iniciativas da sociedade civil; iniciativas do setor produtivo; e percepção da opinião pública sobre o tema.

TABELA 1
Avaliação da influência do CONASP sobre diversos aspectos e instâncias

Atores/instituições	Não tem influência" ou tem influência "pouco significativa	Tem influência "significativa" ou "muito significativa"
Políticas públicas do MJ	19	15
Iniciativas da sociedade civil	22	12
Percepção da opinião pública sobre o tema	23	09
Políticas públicas de outros ministérios	27	04
Agenda do Congresso Nacional	31	03
Iniciativas do setor produtivo	28	02

Fonte: Dados de pesquisa.

Em todos os aspectos avaliados, observa-se o predomínio de *scores* mais altos na primeira coluna de dados, revelando que, na opinião dos conselheiros, o CONASP exerce pouca influência sobre estes aspectos. De todo modo, nota-se a configuração de dois estratos nas respostas. O estrato inferior inclui itens nos quais a avaliação é menos positiva – percepção da opinião pública sobre o tema, políticas públicas de outros ministérios, agenda do Congresso Nacional e iniciativas do setor produtivo. O estrato superior reúne os itens nos quais a avaliação é mais positiva (políticas públicas do MJ, seguido de iniciativas da sociedade civil).

Esses achados permitem uma série de ponderações sobre como o CONASP pode dar efetividade às suas competências e ambições. Em primeiro lugar, embora os Conselheiros indiquem maior capacidade de influenciar na agenda do MJ, esta avaliação é feita a partir de: *i*) um olhar externo às dinâmicas internas de funcionamento do próprio ministério e suas contradições; e *ii*) de compreensões todas muito distintas sobre o que é a PNSP – o que ensejou recomendação anterior no sentido de atividades que promovam nivelamento dos conhecimentos dos conselheiros sobre o tema.

Em segundo lugar, convém destacar alguns desafios adicionais que decorrem da tabela 1 para a ação do CONASP. Como elaborar diretrizes para uma PNSP consentânea com um “novo paradigma” sem influir nas políticas de outros ministérios? Como fazer grandes reformas sem acesso à agenda legislativa? A prevalecer a ideia de que o CONASP deve priorizar a dimensão legislativa – o que, vale enfatizar, é apenas uma de suas possibilidades –, será fundamental ampliar e fortalecer sua relação com o Congresso Nacional, uma vez que muitas de suas ações podem encontrar atos convergentes ou divergentes no Legislativo.

Um agravante, nesse caso, é a má avaliação dos conselheiros em relação à atuação dos representantes da Câmara dos Deputados e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Tal avaliação pode ser atribuída a, pelo menos, dois fatores. O primeiro é o de que os representantes destes outros poderes são indicados, em vez de eleitos para o CONASP, o que os faria assumir a vaga sem compromissos necessários com o processo deliberativo que se espera ver ocorrer no âmbito de um conselho. O segundo é o de distanciamento entre a realidade e os debates da PNSP e os órgãos e poderes de Estado que estas autoridades representam, em comparação, por exemplo, com os gestores, os trabalhadores e a própria sociedade civil – algo que, todavia, deve ser visto mais como problema que característica “natural” da ação destes órgãos e poderes.

4.3.2 Marco legal e posição institucional: a necessidade do fortalecimento do CONASP no âmbito do MJ e das instâncias decisórias da PNSP

Um aspecto mencionado em entrevistas, o qual remete a uma potencial fragilidade institucional do CONASP, refere-se ao marco legal (decreto) que atualmente dá sustentação ao funcionamento do conselho. Embora o decreto gere boas condições para a experimentação, já que pode ser alterado com mais facilidade que uma lei, esta maleabilidade soa para alguns conselheiros como incerteza quanto à continuidade do desenho do conselho, senão quanto à sua própria garantia de existência. Neste sentido:

- a SE deve ter sensibilidade para perceber em que momento a experiência do CONASP estará madura o suficiente para que um novo marco legal possa ser proposto ao MJ e ao Congresso Nacional. Se possível, esta reflexão deve ser articulada a outras questões, como a da consolidação do SUSP e a de um sistema de participação em segurança pública.

Outra complicação, decorrente da posição do CONASP – dividido entre a SENASP e o Gabinete do MJ – e sentida pelos conselheiros, referia-se à condução das reuniões do conselho.

O decreto que instituiu o CONASP atribuía a presidência do órgão sucessivamente ao ministro da Justiça e ao secretário nacional de Segurança Pública. Entretanto, era comum que nenhum deles pudesse estar presente nas reuniões. Em função disto, a titular da SE foi levada por diversas vezes a exercer a condição de presidente das reuniões do conselho, o que culminou com o reconhecimento, pelo plenário, do seu *status* de conselheira.

A leitura desse arranjo por parte dos conselheiros não foi das melhores e consistiu, como adiante se discutirá, na única ressalva feita ao trabalho da SE. Na fala de um dos entrevistados, “a posição do CONASP no organograma do MJ é meio estranha” e o insere em um “jogo de poder que limita a sua atuação”.

Assim, a pesquisa revelou que uma forte demanda pelo aperfeiçoamento institucional do CONASP está relacionada a uma reordenação dos vínculos institucionais deste conselho com o MJ e – por consequência – com a PNSP. Esta decisão, porém, não é apenas burocrática. Como sublinha o referido entrevistado, significa fortalecer “a pertinência política do Conselho”.

QUADRO 7

Cenários para a posição institucional do CONASP

Cenário 1: o CONASP ser transformado em setor específico da SENASP	Cenário 2: o CONASP ser transformado em setor específico da SE
Parte da premissa de que a matéria sobre a qual o CONASP delibera é de competência primordial, ainda que não exclusiva, desta secretaria. Neste caso, seu diretor(a)/dirigente seria automaticamente o(a) secretário(a) executivo(a) deste conselho. Entretanto, este cenário tende a tornar o CONASP mais frágil politicamente no âmbito do MJ, uma vez que estar vinculado a uma secretaria do ministério o deixa com capacidade de transversalidade menor do que se estiver vinculado à SE/MJ ou ao Gabinete do ministro	Seguindo o modelo de outros conselhos nacionais – por exemplo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e o Conselho das Cidades (ConCidades) –, o CONASP poderia ser deslocado da SENASP para a Secretaria Executiva do MJ, a partir da criação de um departamento de apoio ao CONASP. Assim, este ganharia mais força política internamente e agilidade para ordenar despesas e possuir equipe exclusiva. Entretanto, perderia sua vinculação mais orgânica com a SENASP, a qual domina boa parte dos temas em debate no conselho. Uma variação deste cenário seria a vinculação do CONASP ao Gabinete do ministro, e não à SE/MJ, o que implicaria pequenos ajustes dos pontos de vista administrativo e institucional, mas manteria status político forte para o conselho

Elaboração dos autores.

O quadro 7 ilustra os dois cenários mais cogitados para essa reordenação: *i)* o CONASP tornando-se área específica na SENASP; e *ii)* o CONASP sendo deslocado integralmente para a SE/MJ ou o Gabinete do ministro.

- Em princípio, o cenário 2 parece ser o mais adequado, em função da necessidade de o conselho estar política e institucionalmente mais bem posicionado em relação às diferentes instâncias do MJ que coordenam a implementação da PNSP. Dessa forma, o CONASP teria mais peso de influenciar na gestão da política, oferecendo proposições e posicionamentos sobre sua agenda temática.

De mais a mais, é importante salientar que a reordenação de vínculos discutida anteriormente se justifica não apenas por questões operacionais, mas também por questão de legitimidade do CONASP. A participação de presidentes e vices na condução dos trabalhos em reuniões ordinárias é algo usual em grandes colegiados e demonstra a relevância concedida à dimensão da participação e ao respectivo conselho por parte do ministério em questão. Uma maior presença destes dirigentes não somente nos momentos de abertura ou

encerramento de reuniões, mas também em outros momentos concernentes à atuação do CONASP pode indicar maior peso político dado a este colegiado pelo MJ e, conseqüentemente, exigir participação mais proativa e qualificada por parte dos seus conselheiros.

4.3.3 Estrutura, orçamento e equipe do CONASP

Embora menos enfática entre os conselheiros, que, em geral, teceram imensos elogios à capacidade operativa do CONASP, a existência de fragilidades organizacionais no órgão (falta de orçamento próprio para viabilizar suas atividades; carência de equipe de servidores do quadro do MJ, ainda que a equipe existente tenha sido elogiada por boa parte dos conselheiros pelo empenho e pela determinação; e necessidade de o conselho de dispor de espaço físico adequado às suas funções – por exemplo, salas de reuniões para GTs) não foi ignorada nas atividades de observação e até mesmo em algumas entrevistas. Medidas corretivas, neste caso, compreenderiam:

- dotar o CONASP de equipe própria – preferencialmente de servidores do MJ, aptos a lidar com suas atribuições – e garantir orçamento adequado para o conselho, bem como agilidade no ordenamento de despesas inerentes ao seu funcionamento.

4.3.4 Secretaria Executiva

A despeito da posição institucional que venha a ser ocupada pelo CONASP, há de se ter em mente, ainda, que a relação entre o conselho e o MJ – e, em última análise, entre o conselho e a PNSP – ocorre por meio da sua SE. Desse modo, é fundamental pensar nos papéis, nos perfis e nas dinâmicas de funcionamento desta unidade no CONASP “definitivo”.

Resgatando-se o que estabelece a Portaria nº 3.390/2009, visualizam-se as seguintes atribuições da atual SE/CONASP:

- I - promover a gestão administrativa e técnico-operacional das atividades do CONASP e de seus grupos temáticos e comissões;
- II - secretariar e convocar as reuniões do CONASP;
- III - sistematizar e fornecer ao CONASP as informações necessárias às suas deliberações;
- IV - publicar, divulgar e garantir a transparência dos atos do CONASP;
- V - organizar os processos e documentos do CONASP;
- VI - subsidiar o CONASP no controle da execução da Política Nacional de Segurança Pública;
- VII - articular e solicitar a colaboração de órgãos internos e externos do Ministério da Justiça; e
- VIII - executar outras competências que lhe sejam atribuídas pelo regimento interno do CONASP (BRASIL, 2009b).

No referido ato normativo, notam-se os caracteres administrativo e operacional das atividades da SE, em geral voltadas ao funcionamento do CONASP e ao assessoramento de seus conselheiros.

Sob esse aspecto, foi praticamente unânime a avaliação positiva da atuação da SE/ CONASP “transitório”. Entre os principais acertos, destacam-se: *i*) suporte logístico – local de trabalho, passagens, diárias etc.; *ii*) suporte técnico – preparação de minutas etc.; e *iii*) vontade e motivação da equipe em acertar e fazer o melhor.

Entretanto, há senões quanto à atuação política da SE na experiência do CONASP transitório. A atuação da secretária executiva ora como conselheira e ora como diretora da mesa, decorrente da já criticada posição institucional ambígua do conselho, despertou inquietações em alguns conselheiros, conforme foi possível capturar em entrevistas e observações. Assim é que, na fala de um dos entrevistados, emerge a seguinte declaração:

Não tenho reclamações da SE. O pessoal trabalhou bem, [foi] competente e cumpriu seu papel. Só tem uma reclamação, comum entre muitos conselheiros: a confusão na figura da [SE], que também era conselheira e, algumas vezes, ainda exerceu a função de presidente. Acredito que a função da SE tem de ser apartada da função dos conselheiros. Não é legal misturar essas funções.

O que outro entrevistado corrobora:

Às vezes, a SE se confundia com a presidência do CONASP, exercendo um papel que era mais institucional que de coordenação. Eu diria que isso se deu muito pela ausência do presidente [na forma regimental]. Sou defensor que a presidência do CONASP não seja ocupada pelo ministro, mas, sim, pelo secretário da SENASP. Mas temos de exigir que o secretário participe do começo ao fim. O secretário da SENASP deve encarar o CONASP como o principal órgão da PNSP. Isso aproximaria o CONASP da SENASP e daria mais agilidade.

Na prática, o que os conselheiros aspiram é que o(a) secretário(a) executivo(a) atue durante as reuniões apenas coordenando a mesa diretora – ou seja, exercendo função de mediação desinteressada dos debates, distinta do que implica o posto de conselheiro(a). Assim, este(a) secretário(a) deve deixar de expressar opiniões substantivas e concentrar-se na condução dos trabalhos.

Mas a condução dos trabalhos do conselho é apenas a mais evidente das atribuições da SE. Por trás disto, esta secretaria deve mobilizar uma série de atividades de gestão e planejamento, que levem em conta desde a montagem e a coordenação de equipes de apoio, até a formulação de estratégias para lidar com questões politicamente sensíveis e tecnicamente desafiadoras – como a convocação da II CONSEG e a mediação de interesses antagônicos nas deliberações –, conforme se observa no quadro 8.

QUADRO 8

Aspectos relevantes na reflexão sobre o papel da SE do CONASP

Aspectos internos da SE	SE no CONASP “transitório”	SE no CONASP “definitivo”
Espaço físico e estrutura	O espaço atual dá conta da demanda de trabalho do CONASP	Há a necessidade de espaço definitivo com estrutura compatível (salas para GTs, sala para o pleno com climatização e sonorização e espaço para receber visitas de conselheiros)
Atribuições	Embora sejam muito parecidas, as atribuições de suporte ao funcionamento do conselho apresentam diferenças no nível de envolvimento da SE no andamento das ações do conselho. Na situação de transição, espera-se que esta secretaria desempenhe papel mais ativo no oferecimento de cenários, minutas e propostas para que o pleno tome posição, dado o cronograma curto que se tem para seu funcionamento. No caso do CONASP “definitivo”, caberá à SE, além do papel de apoio, participação mais política no que diz respeito à articulação de posições acerca de temas estratégicos que o conselho debaterá	
Equipe	A equipe atual, ainda em ajustes, apresenta plenas condições de funcionamento. Atenção para o papel que os consultores desempenham, a fim de que, quando do término de seus contratos, a SE não sofra interrupções em ações estratégicas	Há a necessidade de profissionais efetivos do MJ e de recursos e meios necessários à contratação de estudos específicos e relevantes para o funcionamento do conselho e da SE, se necessário
Inserção institucional	O escopo do CONASP posiciona-o naturalmente inserido na SENASP, sob o comando do seu secretário. Entretanto, sua secretária executiva era vinculada ao Gabinete do ministro, situação esta que atribuía maior complexidade na gestão institucional do CONASP	O advento de um novo corpo dirigente do MJ abre possibilidade para pensar-se em novos arranjos institucionais. Em outras seções deste relatório, já se apresentaram cenários sobre este aspecto
Relação com a II CONSEG e com os conselhos	Como o CONASP decorreu do processo da I CONSEG, é natural que haja vinculação entre este processo e o conselho. Isto deverá repetir-se quando da concepção e estruturação da segunda edição desta conferência. Esta vinculação precisa ser internamente definida, sob pena de a SE/CONASP transformar-se, no curto prazo, na Coordenação Executiva Nacional da II CONSEG. Isto pode ocorrer na relação com conselhos de nível subnacional. É necessário que o MJ identifique a unidade de coordenação de um “sistema de participação” em segurança pública, caso este venha a existir, sob pena de que esta tarefa recaia sobre uma SE já bastante atarefada com as demandas do CONASP	
Orçamento	Este aspecto está intimamente vinculado à inserção institucional da SE/CONASP. Estando esta vinculada ao secretário da SENASP, não se tem ação orçamentária específica para a manutenção e o custeio das ações do CONASP “transitório”, algo bastante temeroso ao seu funcionamento	Deve enfrentar os desafios elencados ao lado e definir linha orçamentária específica para o CONASP

Elaboração dos autores.

Desse modo – e sempre com base na experiência do CONASP “transitório” –, pode-se dizer que a SE demandará o seguinte conjunto de competências:

- 1) *Bom trânsito e respeitabilidade entre os conselheiros para a mediação de situações mais conflituosas.* Como visto anteriormente, as mudanças na composição na sociedade civil representada no CONASP imprimirão novos rumos às discussões do colegiado. Estes rumos tendem a suscitar conflitos históricos entre

organizações e movimentos da sociedade civil e corporações de trabalhadores. Uma possível consequência disto é que o pleno não consiga avançar na discussão e, sobretudo, na deliberação de questões temáticas em decorrência de intervenções mais polêmicas e que acirrem tais divergências e conflitos. Um exemplo disto já foi observado em reuniões do CONASP “transitório” a partir de intervenções de membros de entidades ligadas ao campo dos direitos humanos, relatando situações decorrentes do abuso de poder em abordagens policiais junto a grupos vulneráveis. Tais intervenções desencadeavam inúmeros pedidos de “defesa” e “aparte” por parte de representantes de corporações policiais citadas, resultando em momentos de difícil mediação por parte da mesa diretora do conselho. Situações como esta podem repetir-se no CONASP “definitivo”, uma vez que nesta nova composição passam a encontrar mais ressonância.

No caso do CONASP transitório, os entrevistados indicam que a SE havia construído capital político que lhe permitia realizar a mediação de interesses em conflito, sobretudo em função de sua atuação no processo da I CONSEG. Um entrevistado desta secretaria anota que:

Foi um elemento facilitador, nesse período, o respaldo que [a SE] possuía com [as] polícias e [a] sociedade civil. Os incidentes envolvendo a sociedade civil na CONSEG [o descontentamento com a instituição do CONASP transitório por decreto, sem prévia discussão sobre seu escopo e sua composição] e a mediação que ela exerceu na ocasião contribuíram para que esse respaldo fosse construído junto a esse segmento. Além de *capacidade técnica*, a SE deve ter esse tipo de respaldo.

O que um integrante da sociedade civil corrobora:

[A SE, na ocasião ainda da CONSEG,] tomou a decisão acertada de ouvir e conversar com a sociedade civil. Construímos então um documento com uma série de reivindicações, como um CONASP publicizado, contemplando a diversidade, com encontros nas UFs etc. Na ida da [SE] a esta plenária da sociedade civil, resolveu-se um grande nó. Tanto é que muitas daquelas entidades estão hoje na atual composição do CONASP.

Assim, a SE deve exercer papel pró-ativo, no sentido da apreensão e da mediação dos conflitos emergentes entre os conselheiros, a fim de assegurar boas condições de entendimento e deliberação pela IP.

Essa observação resulta não apenas da coleta de dados no CONASP, mas também da observação de outros conselhos. A SE do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), por exemplo, exerce papel de mediação bastante ativo, mapeando “blocos de interesses” que permitem o avanço nas discussões e nas deliberações sobre temas que, à semelhança do CONASP, tendem a render forte polarização entre os segmentos representados no CDES.

- 2) *Capacidade de planejamento das reuniões ordinárias do CONASP.* Enquanto o conselho atravessou situação transitória, seus pontos de pauta consumiam mais tempo para questões internas (discussões sobre regimento interno, GTs, aprovação de atas etc.) e menos tempo para debates e posicionamentos temáticos relativos à PNSP. Já no CONASP “definitivo”, espera-se que haja redimensionamento destes tempos, uma vez que seu pleno necessitará se posicionar com mais frequência sobre temas relevantes e, muitas vezes, polêmicos. O desafio neste caso, assegurar espaço para os objetos e atribuições do conselho, vis-avis o espaço ocupado por aspectos internos (informes etc.).
- 3) *Sensibilidade e criatividade para a proposição de inovações metodológicas,* conforme a discussão travada na subseção 4.4, a seguir.

Em face dessas questões, pode-se recomendar ao CONASP – e ao MJ, como um todo:

- selecionar e formar quadros aptos a desempenhar as complexas tarefas associadas à SE.

4.4 DIMENSÃO METODOLÓGICA

Para fins deste trabalho, a dimensão metodológica do funcionamento de um conselho compreende dois aspectos: *i)* mecanismos e procedimentos de discussão e deliberação; e *ii)* formas de compartilhamento de tarefas entre SE e conselheiros.

As seções precedentes mostram inúmeros limites à ação do CONASP, os quais podem prevalecer sobre a vontade dos conselheiros e da SE de produzir contribuições significativas para a PNSP, sobretudo em função do apertado cronograma de que o conselho dispõe – com mandato de dois anos e reuniões, em geral, trimestrais. Por isso, a definição de estratégias metodológicas para a condução das atividades do conselho

adquire ainda maior expressão. Dando sequência à análise que fazia sobre a persistência de uma lógica de conflito no CONASP, como rescaldo da I CONSEG, o conselheiro citado em passagem anterior ressalva: “Mesmo com essa lógica, no dia a dia, as pessoas estavam dispostas a discutir. Se o CONASP tivesse outro *modus operandi*, os diálogos teriam sido mais potencializados”.

Nesse sentido, a dimensão metodológica não deve ser encarada como meramente instrumental ou operacional, mas, sim, como fator que pode gerar um “ethos” deliberativo condizente com atribuições e objetivos do CONASP. Caso o conselho fracasse neste percurso por conta desta dimensão, interpretações poderão atribuir o insucesso a outros fatores, especialmente os de natureza político-institucional.

4.4.1 Mecanismos e procedimentos de discussão e deliberação

Quanto aos mecanismos e aos procedimentos de discussão e deliberação, o principal desafio é criar metodologias que: *i)* propiciem mais dinamismo na condução dos trabalhos, evitando excessivo formalismo e redundâncias nas colocações dos conselheiros; e *ii)* possibilitem o diálogo efetivo em torno da PNSP. Alguns conselheiros chegam, até mesmo, a sugerir algumas destas possíveis inovações. Ao comentar a experiência do CONASP transitório, um deles disse:

Criou-se um clima legal entre nós, um clima de respeito entre os conselheiros. Tivemos uns arranhões, mas, no geral, foi muito bom. Avalio que poderia ser melhor, poderíamos ter feito oficinas, dinâmicas de grupo e atividades motivacionais – ir além do racional. Mas ainda há chance de fazer isso.

Pode-se considerar que, em relação a esse desafio, o CONASP “transitório” caminhou em equilíbrio entre propostas mais inovadoras e conservadoras: inovou em alguns aspectos, agregando formas diferenciadas de discussão e deliberação de matérias e procedimentos eleitorais, mas repetiu a trajetória de outros conselhos, ao submeter-se a procedimentos regimentais de baixa capacidade deliberativa.

Quanto aos mecanismos metodológicos inovadores, três merecem ser destacados: *a)* fio lógico; *b)* deliberação por tópicos – pela essência das propostas –, e não pela redação final; e *c)* eleições.

a) Fio lógico

O fio lógico inovou processo de planejamento e preparação das reuniões do pleno do CONASP, envolvendo não só a definição da sequência de pontos de pauta – definidos no final da reunião anterior do pleno –, como também, sobretudo, as diferentes maneiras de abordá-los. Sob o formato de fio lógico, buscava-se definir detalhadamente cada momento da programação da reunião – seu objetivo, como esta aconteceria, quem era o responsável, quais os tempos disponíveis etc.

Essa abordagem, muito utilizada em processos de moderação de grupos e reuniões, foi trazida para a SE desde o processo da I CONSEG, tendo sido bem aceita e incorporada à gestão do colegiado. A participação da equipe da SE na construção do fio lógico de cada reunião envolvia uma série de reuniões internas prévias, favorecendo a socialização de informações e a discussão coletiva entre a equipe sobre o “momento a momento” da reunião do CONASP.

Evidentemente que o fio lógico em si não assegura uma boa reunião do CONASP, visto que necessita ser executado de maneira vigilante pela mesa diretora. De todo modo, sua adoção responde por melhor encadeamento das reuniões do CONASP “transitório”.

b) Deliberação por tópicos

Outro aspecto metodológico inovador observado foi o processo de deliberação de temas e matérias junto ao pleno, utilizando-se de tópicos (resumo ou essência de cada questão). Não se buscava aprovar junto ao pleno a redação final de cada matéria a ser deliberada, mas, sim, a essência da deliberação.

Isso era devidamente informado ao pleno, sob alegação de que a redação final de cada matéria seria organizada pelo MJ, com participação da Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL), se necessário. Assim, buscava-se otimizar o tempo do plenário. Esta metodologia se revelou como importante instrumento para tornar possível a discussão e a deliberação de aspectos até então considerados pouco palatáveis pelos conselheiros, no cronograma exíguo disponível. Dessa forma, foram discutidos e aprovados o edital de eleições para a composição “definitiva” do CONASP e seu regimento interno atual.

c) Eleições

Finalmente, devem-se destacar os procedimentos utilizados na Assembleia Eleitoral do CONASP, realizada no dia 30 de agosto de 2010, em Brasília. Por meio de um sistema desenvolvido pelos gestores do INFOSEG (MJ), foi possível realizar votação presencial e a distância, bem como proceder à apuração dos votos logo após o término da votação. A confiabilidade e a transparência do sistema foram bem avaliadas pelos conselheiros que participaram da assembleia. Também foi muito bem avaliada a atuação da comissão eleitoral, composta por conselheiros (gestores) definidos em concordância com o pleno.

Estes mecanismos indicam que é possível lançar mão de abordagens metodológicas diferentes das tradicionalmente observadas em conselhos gestores de políticas públicas e com algum sucesso.

Quanto aos chamados “procedimentos regimentais”, observa-se que alguns destes também estiveram presentes no CONASP, tais como votação com registro de intenção, pedidos de direito de resposta, aprovação dos pontos de pauta e da programação da reunião, leitura e aprovação da ata da reunião anterior, entre outros. Tais procedimentos estão presentes em diversos conselhos e acabam sendo considerados como naturais e/ou inerentes ao processo de institucionalização da participação social. Ainda que alguns destes procedimentos devam ser encarados desta forma, outros podem sofrer alterações e inovações na maneira como vêm sendo operacionalizados. Um exemplo disto, também observado no CONASP, é o chamado “momento de cochicho” que antecedia votações de temas relevantes no plenário. Este momento, que durava não mais do que dez minutos, era introduzido com uma pausa formal na reunião do pleno, oportunizando espaço para que os conselheiros pudessem se articular uns com os outros e, dessa forma, definir suas posições de voto. Quando a mesa diretora retomava a reunião, o processo de votação realizava-se de maneira mais tranquila, rápida e ágil.

4.4.2 Formas de compartilhamento de tarefas entre a SE e os conselheiros

Partindo para observação sobre as estratégias para compartilhamento de tarefas entre a SE e os conselheiros, algumas considerações podem ser feitas. De modo geral, a literatura registra vários casos nos quais a mesa diretora de conselhos gestores exerce considerável poder de influência na definição dos temas a serem debatidos e deliberados nestes espaços. Tal poder cria distorções nas condições de participação da SE e dos conselheiros, deixando a primeira em situação mais favorável que os demais.

Ainda que tenha respaldo em pesquisas empíricas sobre diversos conselhos, no caso do CONASP esta tese não pode ser totalmente aplicada. Em diversas situações observadas ao longo desta pesquisa, a mesa diretora tentou compartilhar e delegar tarefas a conselheiros, os quais, de forma geral, responderam de modo pouco efetivo.

O compartilhamento pretendido destinava-se, por exemplo, à identificação de temas para debate pelo pleno. Em outras palavras, tratava-se de delegação de tarefas não meramente operacionais, mas de caráter técnico e com forte potencial político. Curiosamente, na visão dos conselheiros, figurava entendimento de que as tarefas delegadas deveriam ter sido executadas primordialmente pela SE. Assim, não seria papel deles realizar tais tarefas, cabendo-lhes apenas a função de decidir pela execução destas e, posteriormente, examinar e debater seus resultados.

Apesar dessa leve dissonância, o período “transitório” do CONASP deu ensejo a alguns exercícios de compartilhamento de responsabilidades que merecem registro e consideração. Isto ocorreu por meio das comissões, também chamadas de câmaras ou GTs. Três destes grupos foram instituídos, por meio de resoluções específicas (BRASIL, 2010a; 2010b): *i*) Grupo Temático de Composição e Eleições (GT Eleições); *ii*) Grupo Temático de Articulação Institucional (GT CONASP Participativo); e *iii*) Grupo Temático de Monitoramento (GT CONSEG). Cada GT dispunha de uma entidade coordenadora e de um ponto focal da SE para oferecer suportes técnico e administrativo ao seu funcionamento. Além desses GTs, o CONASP também estabeleceu comissão eleitoral, diferentemente do GT Eleições, a qual tinha por atribuição coordenar todo o processo eleitoral do colegiado.

De todas estas instâncias de compartilhamento de poder (os três GTs e a comissão eleitoral), pode-se afirmar que esta última foi a que atuou mais bem – tanto pela capacidade de coordenar o processo eleitoral, tomando as decisões relativas a este e assumindo as responsabilidades políticas daí decorrentes, quanto pela sua dinâmica de organização e funcionamento, dado o calendário consideravelmente exíguo de que dispunha.

Pode-se avaliar o funcionamento dessas instâncias a partir de duas óticas: da SE e dos conselheiros que destas participavam. Enquanto a avaliação da primeira é de que estas pouco avançaram sem sua interferência, os segundos reconhecem que a experiência foi importante para melhor aproximar os conselheiros em esforços coletivos de atuação, mas deve ser aprimorada na continuidade do CONASP.

5 SÍNTESE E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou identificar os elementos constitutivos do ambiente institucional no qual o CONASP opera (a trajetória da PNSP; as características e a posição institucional do órgão; e as características dos atores com este envolvidos), intencionando oferecer cenários para a atuação do conselho e de seus conselheiros.

A pesquisa de fundo adotou perspectiva ainda embrionária na literatura, a qual se propõe a entender as condições de efetividade de instituições participativas e tem inspiração em várias versões da teoria neoinstitucionalista. A metodologia utilizada foi mista, envolvendo pesquisa, entrevistas, observação participante e análise de documentos.

No ambiente institucional assim investigado, destacam-se:

- 1) Uma trajetória de política pública que se aproximou de um *sistema* – dada a maior capacidade de coordenação e indução por parte do governo federal – e avançou no paradigma da segurança cidadã, mas que: *i)* ainda carece de mecanismos adequados de financiamento, governança e monitoramento; *ii)* sempre foi muito fechada à participação; e *iii)* represou discussões sobre mudanças estruturais demandadas desde os anos 1980;
- 2) Um CONASP que recentemente passou por ampla reforma, a qual traduz a abertura da área à participação social iniciada com a I CONSEG e resultou na inclusão de atores até então ausentes nas discussões da política, como trabalhadores e sociedade civil;
- 3) Uma sociedade civil diversificada, que apresenta várias formas de intervenção no campo da segurança pública – algumas até então ausentes de debates e foros institucionalizados de debates no setor; e
- 4) A presença de “corporativismos”, em decorrência da identidade dos atores que participam do campo, tanto pelos trabalhadores quanto pela sociedade civil.

Esse ambiente cria oportunidades e constrangimentos para a atuação do CONASP, que são:

- 1) A abertura tardia à participação, o represamento de discussões sobre aspectos estruturais da segurança pública e o corporativismo dos atores, já observado desde a CONSEG, fizeram com que a participação social em segurança pública até agora pudesse gerar mais dissenso que consenso. A diferença observada entre as “competências” e as “ambições” do CONASP “transitório” é, em certa medida, reflexo disto;

- 2) O legado da CONSEG (questões polêmicas não resolvidas, reforço do corporativismo nas interações entre conselheiros e interesse em trazer denúncias para o CONASP) precisa ser bem gerido pelo conselho e pela SE, de preferência a partir de uma visão estratégica de como se pode dar a incidência do órgão na PNSP. Este trabalho esboça uma visão estratégica possível, a qual se oferece como ponto de partida para discussão do conselho, dos gestores do setor dos especialistas e interessados e da sociedade brasileira como um todo;
- 3) A construção de sistema de participação envolvendo: *i)* publicização radical de atividades e deliberações do CONASP; *ii)* reflexão sobre a interação do CONASP com conselhos subnacionais, a PNSP e o projeto do SUSP; e *iii)* a preparação da II CONSEG, com foco na redação de seu texto-base, é indicada como caminho promissor, embora incerto, para ampliar a legitimidade e a capilaridade do conselho. A utilização, neste propósito, do capital político de muitos conselheiros que participam daquelas instâncias pode cumprir objetivos democratizantes, a despeito das advertências da literatura contra “participantes de ofício” (COHN, 2010).
- 4) Tudo isso deve ser acompanhado de ações de fortalecimento institucional e inovação metodológica. Do ponto de vista institucional, é preciso: *i)* definir posição estratégica para o CONASP e debater a adequação do marco legal desta IP; *ii)* ampliar a influência do CONASP em áreas/poderes relevantes à PNSP; e *iii)* garantir recursos, meios e quadros para a atuação do órgão e da SE. Do ponto de vista metodológico, é preciso ter em mente, antes de tudo, que esta não é questão instrumental, mas pode ter impactos estruturais na capacidade deliberativa do conselho, mormente em função de suas demais características já indicadas.

O cenário e as ponderações contidos neste estudo podem, assim, ser resumidos conforme consta do quadro 9.

QUADRO 9
Diagnóstico e ponderações sobre o funcionamento do CONASP

	Situação Definitiva	Ponderações
Objetivos/atribuições	São voltados à elaboração de diretrizes para a PNSP; ao encaminhamento das propostas da I CONSEG e à organização da II CONSEG; e à interação e à articulação com órgãos e conselhos de segurança pública (estaduais e municipais).	É importante notar a existência de ambições deliberativas que extrapolam ou especificam as competências formais em sentidos não necessariamente previstos quando da formulação do CONASP.
Como atua?	<ul style="list-style-type: none"> • Atua “para dentro” e “para fora” ao debater, propor resoluções e se posicionar frente a temas e questões relativas à PNSP; • Entre seus atos normativos, as resoluções serão as mais frequentes e cujo peso é mais significativo que os demais. 	É importante conceber e implementar metodologias inovadoras que permitam otimizar o tempo disponível das reuniões no trato de questões internas (leitura e aprovação de atas, moções, resoluções etc.).

(Continua)

(Continuação)

	Situação Definitiva	Ponderações
Temas em debate	Diversos temas relativos à PNSP, desde questões que surjam a partir de fatos de violência, até propostas priorizadas na I CONSEG – por exemplo: ciclo completo, piso salarial etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Dada a complexidade da agenda, são desafios: <ol style="list-style-type: none"> i) delimitar o grau de interface entre as deliberações da I CONSEG e os demais temas relativos à PNSP; ii) desenvolver formas organizadas para que o conselho incida na PNSP e lide com denúncias; e iii) refletir sobre a constituição de um sistema de participação em segurança pública e o papel do CONASP neste sistema e na relação do sistema com a PNSP e/ou o SUSP.
Composição	Com 30 cadeiras, mantém a proporcionalidade de 40%, 30% e 30% (sociedade civil, trabalhadores e gestores).	<ul style="list-style-type: none"> • O formato enxuto torna o conselho potencialmente mais ágil. Isto, entretanto, não assegura seu pleno funcionamento; • Há o risco de que segmentos e organizações sintam-se sub-representados, o que reforça a demanda pela constituição de um “sistema de participação”; • A composição do conselho e sua relação genética com a I CONSEG podem trazer complicações associadas às diversas formas de “corporativismo” observadas; e • A recente diversificação das representações da sociedade civil estabelece a apuração de denúncias como item importante da pauta
Metodologia de funcionamento	Pode ousar mais sem perder a formalidade que um conselho deve ter. Precisa enfrentar a necessidade de momentos para dar conta dos procedimentos rotineiros em um conselho (atas, moções, registros etc.) e, ao mesmo tempo, lançar mão de formas mais ágeis de diálogo e de construção de consensos e encaminhamentos.	Trata-se de ponto-chave para o CONASP “definitivo”. Ao mesmo tempo, a SE do conselho deve estar convencida das viabilidades técnica e política destas metodologias.
GTs	A definir quantos e quais GTs funcionarão, para além do que estabelece seu regimento interno.	<ul style="list-style-type: none"> • É preciso encontrar formato mais ágil e efetivo de os GTs manterem-se em atividade antes, durante e depois das reuniões ordinárias do pleno; e • Para isso, não basta apenas metodologias e ferramentas inovadoras, mas, sobretudo confiança e envolvimento da Presidência e dos conselheiros.
Cronograma	Mandato de dois anos, de fevereiro de 2011 a fevereiro de 2013.	<ul style="list-style-type: none"> • O prazo pode ser curto, dada a vontade de participação observada entre os conselheiros. É importante desenvolver estratégias de seleção e priorização de temas, bem como metodologias que potencializem a capacidade deliberativa do conselho.
Fatores políticos	Fatores políticos	<ul style="list-style-type: none"> • São questões cruciais para o CONASP, no contexto do novo governo: <ol style="list-style-type: none"> i) definir posição institucional mais estratégica e debater a adequação do marco legal; ii) ampliar influência em áreas/poderes relevantes à PNSP; e iii) garantir recursos, meios e quadros para a atuação do órgão e da SE.

Elaboração dos autores.

Ao mesmo tempo em que se registram esses desafios, há de se destacar que sobram razões para o otimismo quanto à capacidade de o CONASP enfrentá-los. Ao longo da pesquisa, foi possível observar sensação crescente, entre os conselheiros, de que a experiência de participação no conselho vinha sendo positiva e exitosa. Embora fosse dever de ofício dos autores enfatizar a existência de “corporativismos”, por exemplo, a apreensão da realidade do CONASP foi permeada por inúmeros depoimentos e manifestações de maior entendimento e articulação entre os atores presentes no conselho, bem como da construção, entre estes, de clima de grande respeito, disposição para o diálogo e engajamento.

Evidentemente, esse clima também alcançou – e favoreceu imensamente – a tarefa dos autores. Na interação com os conselheiros e com a SE, eles puderam sempre contar com seriedade e solicitude, as quais revelam o nível de confiança e compromisso necessários a uma boa atuação no CONASP. Cumpre, assim, registrar os agradecimentos e os votos de boa gestão aos novos conselheiros e à nova SE do conselho, bem como esperar que o esforço despendido na realização desta pesquisa e na confecção deste relatório possa, de alguma maneira, ser útil a algo que agora é destinado a eles – e somente a eles: o aprofundamento da tarefa, apenas iniciada, de construir uma PNSP que atenda aos objetivos constitucionais de construir, “participativamente”, uma sociedade “livre, justa e solidária”

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.; FRANZESE, C.; SANO, H. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada **Estado, instituições e democracia: república – Projeto perspectivas do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea, 2010. livro. 1.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, jan. 2008.

_____. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Washinton: Woodrow Wilson Center Baltimore Johns Hopkins University Press, 2009.

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

AVRITZER, L.; CUNHA, E.; REZENDE, D. **Efetividade deliberativa**. Brasília, 2010. Mimeografado.

BACHTIGER, A.; STEINER, J. Introduction. **Acta Politica**, n. 40, p. 153-168, 2005.

BRASIL. **Decreto nº 6.950/2009, 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, 2009a.

_____. Ministério da Justiça. Portaria nº 3.390/2009b. Dispõe sobre o funcionamento da Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, n. 195 p. 130, 13 out. 2009.

_____. _____. **Apresentação dos planos estaduais de segurança pública**. Brasília: SENASP/MJ, 2003a.

_____. _____. **Secretaria Nacional de Segurança Pública Apresentação**. Brasília: SENASP/MJ, 2003b. Disponível em: <2ccr.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/docs_textos_interesses/senasp.pdf>.

_____. _____. Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP. **Histórico**. Brasília: my, [s.d.]. Disponível em: <portal.mj.gov.br/conasp/data/Pages/mj3337926c41TMIDD6780A-BA9BF345AE85078D8D2C89B54PTBRNN.htm>. Acesso em: 18 dez. 2010.

_____. _____. Resolução CONASP nº 4, de 29 de abril de 2009. Dispõe sobre o pagamento de custas judiciais e porte de remessa e retorno de autos no âmbito do Superior Tribunal de Justiça. Define as atribuições dos grupos temáticos (GTs) do CONASP. **Diário Oficial da União**, Brasília n. 14 seção 1, p. 32, 21 jan., 2010a.

_____. _____. _____. Resolução CONASP nº 5, de 4 de dezembro de 2009. Estabelece a composição dos grupos temáticos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jan. 2010b. n. 4, seção 1, p. 32.

COHN, A. Estado, sociedade civil e institucionalização da participação no Brasil: avanços e dilemas. *In: Estado, instituições e democracia: democracia – Perspectivas do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2010. vol. 2, p. 485-504.

CORTES, S. V.; 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, 2010.

COSTA, A.; GROSSI, B. C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 1, n. 1, 2007.

CUNHA, E.; REZENDE, D. **Efetividade deliberativa**. Brasília, 2010. Mimeografado.

DRYZEK, J. S. Handle with care: the deadly hermeneutics of deliberative instrumentation. **Acta Politica**, v. 40, n. 2, p. 197-211, 2005.

FARIA, C. F. **O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

_____. COELHO, U. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? *In: AVRITZER, L. A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 57-92.

FGV – FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Pronasci em números**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

GOODIN, R. E. Sequencing deliberative moments. **Acta Politica**, v. 40, n. 2, p. 182-196, 2005.

_____. REIN, M.; MORAN, M. Introduction: the public and its policies. *In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Org.). Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press, 2006.

HABERMAS, J. Concluding comments on empirical approaches to deliberative politics. **Acta Politica**, v. 40, p. 384-392, n.3, 005.

- HAMÚ, D. M. Pronasci: uma opção estratégica para a segurança pública. *In*: BRASIL. Ministério da Justiça **Gestão estratégica no Ministério da Justiça**. Brasília: SE/MJ, 2009.
- HOLZINGER, K. Context or conflict types: which determines the selection of communication mode. **Acta Politica**, v. 40, n. 2, p. 239-254, 2005.
- HOUTZAGER, P.; LAVALLE, A. G. **Participatory governance and the challenge of assumed representation in Brazil**. Brighton: IDS, 2009. (IDS, Working Paper, n. 321). Disponível em: <<http://www2.ids.ac.uk/gdr/cfs/pdfs/Wp321%20web.pdf>>.
- INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Segurança pública e cidadania: uma análise orçamentária do Pronasci**. Brasília: INESC, 2010.
- KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: Longman, 1995.
- KOPITTKKE, A. L.; ANJOS, F. A.; OLIVEIRA, M. S. C. Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 4, fev./mar. 2010.
- LAVALLE, A. G. O estatuto político da sociedade civil: evidências da Cidade do México e de São Paulo. *In*: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada **Estado, instituições e democracia: democracia – Perspectivas do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea, 2010. p. 505-38.
- _____. Participação: valor, efeitos e causa. *In*: Pires, R. R. C. (Org). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011
- LEVITSKY, S.; HELMKE, G. **Informal institutions and democracy: lessons from Latin America**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2006.
- LIMA, R. K.; MISSE, M.; MIRANDA, A. P. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, Rio de Janeiro, n. 50, 2º/2000.
- LUCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.
- MARCHIORI, T. Os conselhos comunitários de segurança: o contexto social e as experiências em abordagem. **Revista LEVS**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 92-100, 2008. Disponível em: <<http://www.levs.marilia.unesp.br/revistalevs/edicao2/Autores/thaise.htm>>. Acesso em: 7 mar. 2011.
- MILLER, M. C.; BARNES, J. (Orgs.) **Making policy, making law: an interbranch perspective**. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2004.
- MORAES, L. P. B. Participação social e o campo da segurança pública: dilemas e desafios. **Cadernos Temáticos da CONSEG**, Brasília, Ano I, n. 9, 2009a.
- _____. **Pesquisa nacional dos conselhos de segurança pública**. Brasília: MJ, 2009b.
- MORAES, L. P. B.; PAES DE PAULA, A. P. Identificação ou resistência? Uma análise da constituição subjetiva do policial. **RAC**, Curitiba, v. 14, n. 4, Art. 4, p. 633-650, jul./ago. 2010.

NEBLO, M. Thinking through democracy: between the theory and practice of deliberative politics. *Acta Politica*, v. 40, p. 169-181, 2005.

OLIVEIRA JÚNIOR, A. As polícias estaduais brasileiras: o desafio da reforma. *In*: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010a. p. 629-646.

_____. Política de segurança pública no Brasil: evolução recente e novos desafios. *In*: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada **Estado, instituições e democracia**: república – Perspectivas do desenvolvimento brasileiro. Brasília: Ipea, 2010b. p. 277-314.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. **A efetividade das instituições participativas no Brasil**: perspectivas, estratégias metodológicas e resultados. Brasília, 2010. Mimeografado.

_____. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. *In*: AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2011.

RODRIGUES, R. Diagnóstico e desempenho recente do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Ipea: 2009. v. 3, p. 761-778.

ROSENBERG, S. The empirical study of deliberative democracy: setting a research agenda. *Acta Politica*, v. 40, n. 2, p. 212-224, 2005.

SABATIER, P. (Ed.). **Theories of the policy process**. 2nd ed. Westview Press, 2007.

SÁ E SILVA, F. Desenho, contexto e qualidade deliberativa em conferências nacionais: uma análise dos debates e proposições sobre o Sistema Penitenciário na I Conferência Nacional de Segurança Pública – I CONSEG. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. p. 603-627.

SAPORI, L. F. Torre de Babel. *In*: **Revista Brasileira De Segurança Pública**, 6. ed. Ano 4, fev./mar. 2010.

SILVA, M. K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. *In*: Pires, R. R. C. (Org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil**: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

SOARES, L. E. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, 2007.

SOARES, L. E. **Gabinetes de gestão integrada da segurança pública**: gênese, implantação, desdobramentos. Brasília: MJ, 2009. p. 262-268.

SOUZA, L. G. Segurança pública, participação social e a 1ª CONSEG. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 4, p. 104-119, ago./set. 2010.

STONE, D. Causal stories and the formation of policy agendas. **Political science quarterly**, v. 104, n. 2, 1999.

_____. **Policy paradox: the art of political decision making**. New York: W. W. Norton & Company, 2002.

TATAGIBA, L. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. *In*: Pires R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

TEIXEIRA, A. C.; TATAGIBA, L. **Dinâmicas participativas institucionalizadas e a produção de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Lasa, 2009.

VAN HORN, C. E.; BAUMER, D. C.; GORMLEY JUNIOR, W. T. **Politics and Public Policy**. Washington: CQ Press, 2001.

VAZ, A. Repensando a participação política: uma análise do estado da arte à luz da problemática da representação política nos conselhos gestores. **Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte**, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, 2009.

WAMPLER, B. Grafting participatory institution onto existing an state: creating new strategies and incentives to change policymaking processes and outcomes. *In*: Pires R. R. C. (Org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011

BRASIL. Ministério da Justiça. **O Brasil diz não à violência: resultado de um ano do Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília: SENASP/MJ, 2001.

_____. Presidência da República. Segurança contra o crime e a violência. *In*: _____. **Brasil 1994-2002, a era do real**. Brasília: Secom/PR, 2002.

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

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.

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

- () Conselhos nacionais () Conselhos estaduais
() Conselhos municipais/Locais

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)					
Diversidade de setores/segmentos representados					
Número de conselheiros em cada setor/segmento					
Forma de escolha das entidades com assento no conselho					
Forma de escolha dos conselheiros dentro das entidades					

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 abaixo (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					
Gestores, nível estadual					
Gestores, nível municipal					
Trabalhadores					
Sociedade Civil					
Demais Poderes					

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

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

18) 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

19) Quais as principais formas de contato com a sua base? (Marque as 3 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)
 k) Não sabe
 l) Outra: _____

20) 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

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

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

22) 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 Ministério da Justiça					
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					

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

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

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

- a) Não b) Sim, parcialmente c) Sim, plenamente

25) 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						

26) 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					
GTs					

27) Na sua opinião, quais são as principais dificuldades e obstáculos enfrentados atualmente pelo Conselho? (Marque no máximo 3 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 Ministério da Justiça
 j) Limitação de passagens e diárias para comparecimento de conselheiros
 k) Outras: _____

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

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

Muito obrigado!

Espaço destinado para considerações adicionais bem como críticas e sugestões sobre este questionário.

APÊNDICE B

Roteiros semiestruturados de entrevistas com conselheiros e membros da SE/CONASP

Conselheiros

- Fale-nos um pouco de sua trajetória e de seu encontro com o tema da segurança pública
- Como foi a sua experiência de conselheiro neste CONASP “transitório”? Quais foram os pontos positivos e os pontos negativos observados por você?
- O que achou da atuação da SE? Quais os acertos e os erros? O que poderia ser feito melhor? Pode dar exemplos?
- O que achou da atuação dos conselheiros? Quem você acha que trabalhou bem e que não trabalhou bem? O que distingue um caso do outro?
- Qual você acha que tem de ser a prioridade da próxima gestão do CONASP? Algo que, se eleito, você diria na primeira reunião?
- Queríamos entender um pouco a sua visão da política nacional de segurança pública. Quais as melhorias que vêm ocorrendo? Quais os pontos fortes da atualidade? Quais os pontos fracos ou os desafios a serem enfrentados?
- Como acha que o CONASP pode contribuir para o enfrentamento dos desafios da política de segurança? É necessário mudar algo na composição ou na forma de atuação do órgão ou de seus conselheiros?
- No final do próximo governo, como você enxerga o CONASP? Como o CONASP estará?

Autoridades do MJ e integrantes da SE

- Atualmente, o CONASP é presidido pelo MJ, tem como vice-presidente o SENASP e como secretária executiva uma assessora especial do MJ. Como você avalia este arranjo? Qual o modelo mais adequado para abrigar o CONASP?
- Qual sua leitura do CONASP no contexto da PNSP? De que modo poderia melhor se relacionar com ela?
- Sabe-se que muitos dirigentes públicos têm certo receio com espaços participativos, especialmente os conselhos nacionais. O senhor acha arriscado fortalecer e empoderar o CONASP? Acha que isso representa algum risco à gestão do MJ?
- O fato da área de segurança pública ter pouco acúmulo no campo da participação complica ou facilita o seu trabalho? Como você avalia o papel dos conselheiros e em que aspectos a atuação deles pode ser melhorada?
- Muitos criticam a SE de um conselho nacional na condução dos rumos das suas discussões, dizendo, inclusive, que ela direciona suas pautas e seus temas em debate. Como você avalia

esta questão? Acha que os conselheiros estão preparados para assumir um papel mais pró-ativo na gestão do conselho?

- Recursos humanos e materiais são aspectos sempre citados como gargalos na gestão de um conselho nacional. Como você vivencia isto no cotidiano do CONASP e quais as alternativas para superar estas dificuldades?

LISTA DE SIGLAS

- ABC – Associação Brasileira de Criminalística
- ACT – Acordo de Cooperação Técnica
- ABML – Associação Brasileira dos Médicos Legistas Civis
- Adepol – Associação dos Delegados de Polícia do Brasil
- ADPF – Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal
- APCF – Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais
- Amebrasil – Associação Nacional dos Oficiais Militares Estaduais
- ANADEP – Associação Nacional dos Defensores Públicos
- Anaspra – Associação Nacional de Entidades Representativas de Praças Policiais e Bombeiros
- CNCG – Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares do Brasil
- Cobrapol – Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis
- CON – Comissão Organizadora Nacional
- CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública
- CONIC – Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil
- CNJ – Conselho Nacional de Justiça
- CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público
- CNPG – Conselho Nacional dos Procuradores-gerais do Ministério Público dos Estados e da União
- CONCPC – Conselho Nacional de Chefes da Polícia Civil
- CONSEG – Conferência Nacional de Segurança Pública
- CONSEGs – Conselhos Comunitários de Segurança
- CONSEJ – Conselho Nacional dos Secretários de Estado da Justiça, Cidadania, Direitos Humanos e Administração Penitenciária
- CONSESP – Colégio Nacional dos Secretários de Segurança Pública
- CNPCP – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
- Diest – Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

DPF – Departamento de Polícia Federal

DPRF – Departamento de Polícia Rodoviária Federal

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública

FENAPEF – Federação Nacional dos Policiais Federais

FENAPPI – Federação Nacional dos Papiloscopistas Policiais

FENAPRF – Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais

FENDH – Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos

Feneme – Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais

FNOP – Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia

FNP – Frente Nacional de Prefeitos

GGI – Gabinete de Gestão Integrada

GGI-M – Gabinete de Gestão Integrada Municipal

GOB – Grande Oriente do Brasil

GT – Grupo de Trabalho

Ligabom – Liga Nacional de Corpos de Bombeiros Militares do Brasil

MJ – Ministério da Justiça

MNDH – Movimento Nacional de Direitos Humanos

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PF – Polícia Federal

PRF – Polícia Rodoviária Federal

PNSP – Política Nacional de Segurança Pública

RENAESP – Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública

SEDH – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

SE – Secretaria Executiva

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SINDAPEF – Sindicato dos Agentes Penitenciários Federais

SUS – Sistema Único de Saúde

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Marco Aurélio Dias Pires

Revisão

Andressa Vieira Bueno

Laeticia Jensen Eble

Luciana Dias Jabbour

Mariana Carvalho

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Celma Tavares de Oliveira (estagiária)

Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração

Aline Rodrigues Lima

Andrey Tomimatsu

Bernar José Vieira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Daniella Silva Nogueira (estagiária)

Leonardo Hideki Higa (estagiário)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

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

Tiragem: 500 exemplares

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ISSN 1 415- 4765

