



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
CIÊNCIAS SOCIAIS

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA  
PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS.

**AGADEILTON GOMES LACERDA DE MENEZES**

A EFETIVIDADE DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: O CASO  
DO CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA  
DEPOIS DE SUA REFORMULAÇÃO NOS MOLDES DA 1ª  
CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA –  
CONSEG.

**Belo Horizonte  
2012**

**AGADELTON GOMES LACERDA DE MENEZES**

**A EFETIVIDADE DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: O CASO DO CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DEPOIS DE SUA REFORMULAÇÃO NOS MOLDES DA 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA – CONSEG.**

**Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, para obtenção do título Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.**

**Orientador: Professor Antônio Carlos Ribeiro, Doutorando em Sociologia, Mestre em Ciência Política Bacharel e Licenciado em Ciências Sociais.**

**Belo Horizonte  
2012**

## RESUMO

Trata-se de um trabalho de pesquisa iminente descritiva, com etapas exploratórias, que deve descrever as percepções e reflexões desveladas pelos sujeitos da pesquisa nas análises temáticas realizadas sobre diversas questões que envolvem a atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública e as políticas públicas dessa área. Para esse fim, utilizou-se da metodologia de pesquisa de natureza qualitativa junto a alguns dos atuais gestores da segurança pública em todo Brasil, contemplando as três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal) e as várias estruturas organizacionais dos Órgãos do sistema de segurança Públicas (Secretarias Estaduais de Segurança Pública, Secretaria Nacional de Segurança Pública e Secretarias Municipais de Segurança Pública, Dirigentes de Órgãos Periciais, Diretor-Geral do Sistema Penitenciário Nacional e Comandantes de Guardas Municipais) cujo objetivo era saber se de alguma forma as decisões do CONASP estavam influenciando os atos da gestão desses órgãos e/ou as Políticas Públicas da segurança. Face à predominância do cunho qualitativo nesse estudo, não há expectativas de generalizações dos resultados obtidos, assim como a seleção dos entrevistados não priorizou pela representatividade quantitativa de cada esfera de governo envolvida. O referencial teórico foi construído no intuito de contextualizar a favorecer a compreensão dos usuários desse trabalho, além de descrever os termos e conceitos relacionados com o objeto do estudo. Ao se aproximar do objeto de estudo, o pesquisador buscou colher elementos informativos suficiente para formação de uma convicção científica sobre a efetividade do CONASP, considerando as vertentes apresentados na literatura estudado sobre efetividade das Instituições Participativas – Ips, especialmente a vertente política, por ser considerada a que fornece maior margem de segurança na avaliação da efetividade desse tipo de instituição. Em que pesem os resultados obtidos, as conclusões indicam pela efetividade do CONASP, contudo, apontam também para a necessidade de aprofundar-se nos estudos sobre essas instituições, haja vista a crescente presença no seio do Estado brasileiro, aliada à complexidade do tema e o diminuto número de trabalhos de pesquisa nesse campo do conhecimento científico.

Palavras-chaves: Democracia participativa. Movimentos sociais. Conselhos de políticas públicas. Efetividade das instituições participativas. Conselho Nacional de Segurança Pública.

## ABSTRACT

This is a research imminently descriptive and exploratory steps, which should describe the perceptions and reflections uncovered by the research subjects in the analyzes performed on various thematic issues involving the role of the National Council of Public Security and the public policies of this area . To this end, we used the methodology of qualitative research alongside some of the current managers of public safety throughout Brazil, covering the three spheres of government (Federal, State and Municipal) and the various organizational structures of the Organs System Public Safety (State Departments of Public Safety, the National Secretary of Public Safety and Municipal Public Security Organs expert Officers, Director General of Prisons and National Commanders of Municipal Guards) whose aim was wondering if somehow the decisions of CONASP were influencing the actions of these management bodies and / or Public Policy security. Given the predominance of this qualitative study, there is no expectation of generalizations of the results obtained, and the selection of respondents prioritized by not representativeness quantitative cade level of government involved. The theoretical framework was constructed in order to contextualize promote understanding of the users of this work, and describes the terms and concepts related to the object of study. Approaching the object of study, the researcher sought to reap adequate information sufficient to form a belief about the effectiveness of scientific CONASP, considering the aspects presented in the literature study on effectiveness of Participatory Institutions - Ips, especially its political, to be considered that provides greater safety margin in evaluating the effectiveness of this type of institution. In spite of these results, the findings indicate the effectiveness of CONASP, however, also point to the need to deepen the studies on these institutions, given the growing presence within the Brazilian state, coupled with the complexity of the issue and miniature number of research papers in the field of scientific knowledge.

Keywords: Participatory democracy. Social movements. Policy councils. Effectiveness of participatory institutions. National Council of Public Security.

# **FICHA CATALOGRÁFICA**

**AGADEILTON GOMES LACERDA DE MENEZES**

**A EFETIVIDADE DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: O CASO DO CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DEPOIS DE SUA REFORMULAÇÃO NOS MOLDES DA 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA – CONSEG.**

**Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, para obtenção do título Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.**

**Área de Concentração: Democracia, República e Movimentos Sociais.**

**Data da Defesa: 19 de Outubro/2012.**

**Banca Examinadora:**

**1º Membro:**

---

**2º Membro**

---

**3º Membro**

---

## SUMÁRIO:

RESUMO.....	03
ABSTRACT.....	04
INTRODUÇÃO.....	08
<b>1. CAPÍTULO I</b>	
2. Inovações democráticas e ampliação da democracia participativa: características, requisitos e condições teóricas para efetividade.....	10
2.1 - Processos de ampliação da democracia participativa no Brasil após a redemocratização.....	10
<b>3. CAPÍTULO II</b>	
3.1 - Os conselhos de políticas públicas no Brasil: um estudo do CONASP.....	18
3.1 – Condições para efetividade da ampliação da participação social .....	18
3.2 – Variáveis para efetividade de um Conselho de Política Pública.....	25
<b>4. CAPÍTULO III</b>	
4.1 - O Discurso Oficial sobre o CONASP/MJ.....	29
4.2 - O Processo Histórico do CONASP/MJ até a Reformulação.....	32
4.3 - Estrutura e natureza dos atos produzidos pelo Conselho.....	36
4.4 - As decisões do Conselho e as Políticas de Segurança Pública.....	38
4.5 - A Pesquisa sobre o CONASP.....	39
<b>5. CAPÍTULO IV</b>	
5.1 - Conclusão.....	42
<b>6. CAPÍTULO V</b>	
6.1 – Referências Bibliográficas.....	43
<b>7. ANEXOS</b>	
7.1 – Anexo único.....	46

## 1. INTRODUÇÃO

### A EFETIVIDADE DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: O CASO DO CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA.

O Brasil tem vivenciado nos últimos 30 anos, uma verdadeira “revolução” no campo da democracia, especialmente quanto à participação política via mecanismos de ampliação da representação e da cidadania. A Constituição Federal de 1988 é sem dúvida um divisor de águas para a sociedade brasileira quando o assunto é democracia e mecanismos da participação social. Diversos foram os instrumentos introduzidos no texto constitucional que suscitam ao cidadão a possibilidade de interferir no processo decisório do Estado brasileiro sem ter que esperar passivamente a vontade dos representantes eleitos. O “arsenal” à disposição da cidadania vai desde a possibilidade de apresentação de projeto de lei de Iniciativa Popular - IP, passando pela influência nas decisões quanto à aplicação dos recursos públicos, via Orçamento Participativo – OP, até a criação de canais institucionalizados de fiscalização e gestão de políticas públicas, por intermédio dos Conselhos de Políticas Públicas – CPP.

Aliou-se a esse campo fértil o fato de que, na última década, o Brasil está sendo governado em nível Nacional por uma corrente política forjada no seio dos movimentos sociais, fato que em muito contribuiu para a expansão dos espaços de participação social, fosse com a criação de Conselhos de Políticas Públicas em áreas temáticas antes preteridas quanto a esse tipo de gestão, fosse com democratização desses espaços existentes via participação de segmentos da sociedade civil que sempre estiveram à margem desse processo, a exemplo dos trabalhadores da área afetada pela política pública. São emblemáticas quando a esse novo cenário as palavras do então Ministro de Estado-Chefe da Secretária-geral da Presidência da República, Luiz Soares Dulci (2010, p.7), quando da apresentação do livro Democracia Participativa<sup>1</sup>:

*A participação da sociedade civil e, em especial, dos movimentos populares na construção das políticas públicas foi, sem dúvida, uma das principais marcas do*

---

<sup>1</sup> **CASTRO**, Marina Pimenta Spínola, Democracia Participativa – Nova Relação do Estado com a Sociedade, Serrana Gráfica e Editora, Brasília, 2ª Edição, Abril de 2011.

*Governo Lula. A partir de 2003, o país adotou um nova forma de governar, baseada no diálogo permanente e qualificado com os diversos segmentos sociais, gerando uma efetiva corresponsabilidade entre o Estado e a população.*

Embora seja evidente que esse novo modelo decisório quanto às políticas públicas no Brasil representa um significativo avanço no sentido da efetivação da ampliação da participação nesse processo decisória, à questão da efetividade dessas instituições ainda precisa seja estudada, pesquisada e avaliada. Segundo (Avritzer, 2011)<sup>2</sup> dois são os motivos pelos quais a questão da efetividade tem atraído a atenção desses pesquisadores: a crescente associação entre participação e políticas públicas e com a disseminação desse tipo de instituição passou a haver uma preocupação de caráter mais teórico em relação ao tema deliberação.

Nesse contexto, buscamos estudar o caso do Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP/MJ, quanto à questão da efetividade, posto que esse é um dos Conselhos de Políticas Públicas da esfera Federal que passou, nos últimos três anos, por um significativo processo de reestruturação quanto à sua composição, permitindo o compartilhamento de cadeiras entre gestores e trabalhadores da segurança públicas, cada qual com trinta por cento (30%) das cadeiras, e os espaços restantes, quarenta por cento (40%), reservados para escolha em pleito eleitoral entre entidades da sociedade civil com atuação de âmbito nacional na temática da segurança pública. Vê-se então que a nova composição do CONASP aponta para uma efetiva participação social nas políticas de segurança públicas, uma vez que têm assento nesse conselho representante da sociedade civil e dos trabalhadores, contudo, questiona-se: Esse quadro garante, efetivamente, a participação social na formulação e implementação das políticas de segurança pública? As decisões desse conselho têm interferido na política nacional de segurança pública?

Para realizar esse trabalho discutimos as dificuldades para se estabelecer parâmetros metodológicos capazes de resolver inúmeras questões que naturalmente surgem quando se quer medir a efetividade desse tipo de instituição, tais como: o que a sociedade espera dessas instituições? Como medir o grau de interferência dessas instituições nas políticas públicas que são decididas em última instância pelo gestor (governante)?

---

<sup>2</sup> Introdução sobre a qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: Mapeando o Debate, na obra Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação, Volume 7 – Diálogos para o Desenvolvimento, Organizado por Roberto Rocha C. Pires.

## **2. CAPÍTULO I - Inovações democráticas e ampliação da democracia participativa: características, requisitos e condições teóricas para efetividade.**

### **2.1 – Processos de ampliação da democracia participativa no Brasil após a redemocratização.**

O ideal de democracia cuja origem remota à Grécia Antiga atravessou séculos de constante instabilidade, passando por avanços e retrocessos até chegar ao século XX. Após a primeira grande guerra mundial, o debate e as práticas relacionadas à democracia ganharam impulso a ponto de Amartya Sen (1999) considerar a emergência da democracia o acontecimento mais importante desse século XX.

Vencido o debate sobre a desejabilidade ou não da democracia<sup>3</sup>, veio logo em seguida, na segunda metade desse século, um novo e acirrado debate em torno das condições estruturais da democracia. Nessa linha de discussão destacam-se duas correntes de pensadores: a primeira representada por Moore (1966), O'Donnell, (1973) e Przeworski (1985), fomenta o debate sobre as características que permitiam classificar os países com propensão democrática. Para Moore (1966), um conjunto de características sociais e estruturais explicaria a baixa densidade democrática da segunda metade do século XX, a saber: a ineficiência do Estado no processo de modernização e seu relacionamento com as classes agrárias; a relação entre os setores agrários e urbanos e o nível de ruptura provocado pelo campesinato ao longo do processo de modernização.

Na linha de pensamento de Moore (1966), as condições estruturais inadequadas na maioria dos países explicavam o porquê de não serem democráticos, bem como a propensão a não serem, senão com a significativa mudança no seu quadro estrutural. Concomitante a esse debate, também se desenvolveu a discussão sobre a compatibilidade ou não da democracia com o capitalismo, tendo em (Wood, 1996)<sup>4</sup> seu principal expoente.

---

<sup>3</sup> O debate sobre a desejabilidade da democracia como modelo de assunção ao poder e organização dos Estados (nações) iniciaram-se no século XIX, sendo que até então, e por vários séculos, a democracia tinha sido considerada de maneira consensual como perigosa e, por conseguinte, indesejada. Entendiam os teóricos que não seria apropriado, pelos riscos que essa ideia oferecia atribuir o poder de governar justamente a quem estariam em menores condições de fazê-lo: o povo. Era censo comum de que essa grande massa iletrada, portanto, despreparada, ignorante e socialmente inferior não seria capaz de conduzir os destinos governamentais de uma Nação (Williams, 1979, p. 82; MacPherson, 1972).

<sup>4</sup> O debate sobre o capitalismo e a sua convivência com a democracia, assim como quase todos os outros debates sobre democracia, tinha sido antecipado por Rousseau quando afirmava, no Contrato Social, que só poderia ser democrática a sociedade onde não houvesse ninguém tão pobre que tivesse necessidade de se vender a ninguém tão rico que pudesse comprar alguém.

Os debates sobre as condições estruturais da democracia deu lugar às questões procedimentais. Nesse sentido, passou-se a questionar quais eram os procedimentos que tornam possível falarmos em democracia no mundo moderno. Autores como Schumpeter (1942), Weber (1919), Bobbio (1979) destacaram uma série de limitações no mundo moderno que impossibilitam a realização de uma democracia nos moldes da democracia antiga. A crítica desses autores à concepção que se convencionou a chamar de democracia normativa ou clássica resultou em um modelo de democracia posteriormente conhecido com elitista, hegemônica ou baixa intensidade.

Os argumentos defendidos no modelo de democracia elitista têm em Schumpeter (1942) um dos mais destacados defensores, para quem não era possível pensar na soberania popular como um posicionamento racional pela população ou por cada indivíduo acerca de uma determinada questão, ou seja, a tomada de decisões não deve ter uma relação direta com a vontade manifestada pela soberania popular, como pressupunha a concepção clássica. Nessa visão defendida por (Schumpeter, 1942) a democracia não deve gerar decisões, mas apenas escolher aqueles que terão legitimidade para decidir. Assim, a democracia é concebida apenas como um método político, certo tipo de arranjo institucional para se chegar àqueles que tomarão às decisões políticas e administrativas.

Na mesma linha do pensamento de Schumpeter<sup>5</sup> estão renomados estudiosos de tema da democracia, como Kelsen (1929) e Bobbio (1979) para quem a democracia se constitui em um conjunto de regras para a constituição de maiorias, entre as quais valeria a pena destacar o peso igual dos votos e a ausência de distinções econômicas, sociais, religiosas e étnicas na constituição do eleitorado. Destaque-se, portanto, as esclarecedoras palavras de Santos e Avritzer (2010) que a primeira via de afirmação da concepção hegemônica de democracia no pós-guerra é uma via que leva do pluralismo valorativo à redução da soberania e, em seguida, à passagem de uma discussão ampla sobre as regras do jogo democrático, e por fim à identificação da democracia com as regras do processo eleitoral. Em nenhum momento o itinerário teórico dos pensadores da teoria elitista

---

<sup>5</sup> A doutrina schumpeteriana de democracia adota integralmente o argumento da manipulação dos indivíduos nas sociedades de massa. Para Schumpeter, os indivíduos na política cedem a impulsos irracionais e extra-rationais e se comportam de maneira quase infantil ao tomar decisões (Schumpeter, 1942, p.257). Schumpeter jamais procurou diferenciar grandes mobilizações de massa das formas de ação coletiva, tornando o seu argumento sobre a generalidade da manipulação de massas na política extremamente frágil (SANTOS e AVRITZER, 2010, p.17). A fragilidade do argumento do schumpeteriano não impediu que esse fosse amplamente utilizado pelas concepções hegemônicas de democracia na segunda metade do século XX.

hegemônica, de Kelsen a Schumpeter, passando por Bobbio, deixou claro porque o procedimentalismo não comporta formas ampliadas de democracia<sup>6</sup>.

Outro aspecto relevante dessa discussão, também trazido de forma bastante didática por Santos e Avritzer (2010), foi à consolidação da concepção hegemônica de democracia em função da forma como a burocracia e sua indispensabilidade foram sendo trazidas para o centro da teoria democrática. A origem dessa discussão também remete ao período entre guerras e ao debate sobre liberalismo e teoria marxista.

Max Weber inaugurou essa linha de questionamento da teoria clássica da democracia ao colocar, no interior do debate democrático do início do século, a inevitabilidade da perda de controle sobre o processo de decisão política e econômica pelos cidadãos e seu crescente controle por formas de organização burocrática. O motivo principal pelo qual a concepção de Rousseau de uma gestão participativa não prevaleceu foi a emergência de formas complexas de administração estatal que levaram à consolidação de burocracias especializadas na maior parte das arenas geridas pelo Estado moderno.

Nessa linha de argumentação, ainda segundo Bobbio, o argumento weberiano ao afirmar que o cidadão, ao fazer a opção pela sociedade de consumo de massas e pelo Estado de bem-estar social, sabe que está abrindo mão do controle sobre as atividades políticas e econômicas por ele exercidas em favor dessas burocracias, tanto da esfera privada como da pública. Essa visão monocrática da burocracia descrita por Weber e adotada por Bobbio, na qual os cidadãos não seriam capazes de conviver ao mesmo tempo na arena política e no controle da burocracia estatal, mostra-se superada e em conflito de sustentabilidade logo após o término da guerra fria e o aprofundamento do processo de globalização, ocasião em que essa teoria se encontra frente a um conjunto de questões não resolvidas que remetem ao debate entre democracia representativa e democracia participativa.

Em uma síntese é possível identificar a principal razão que conduziu ao questionamento da teoria hegemônica elitista. Trata-se de uma visão minimista da capacidade de organização e atuação da sociedade, trazida em contraponto ao ideal democrático e socialista do século XIX, tornando-se uma teoria das minorias governantes que não demorou em evoluir a uma concepção desigual de sociedade, numa clara e equivocada visão quanto aos potenciais benefícios de uma democracia sustentada por uma sociedade de massas. Nessa linha de análise, segundo Bobbio (2001, P.156), seu

---

<sup>6</sup> Embora estivessem do mesmo lado ideológico da teoria elitista, Bobbio, diferentemente de Schumpeter, analisa os motivos pelos quais a participação dos indivíduos na política tornou-se indesejável. Para ele, o elemento central que desincentivaria a participação é o aumento da complexidade social nas democracias contemporâneas (Bobbio, 1986).

fundamento consiste no fato de que, em cada sociedade, o poder político se limita a um estrito número de pessoas que impõe decisões válidas para todos os outros, ainda que para isso tenha que recorrer à força. E completa:

*Uma vez conquistado o direito à participação política, o cidadão das democracias mais avançadas percebeu que a esfera política está por sua vez incluída numa esfera muito mais ampla, a esfera da sociedade em seu conjunto, e que não existe decisão política que não esteja condicionada ou inclusive determinada por aquilo que acontece na sociedade civil. Portanto, uma coisa é a democratização da direção política, o que ocorreu com a instituição dos parlamentos, outra coisa é a democratização da sociedade. Em consequência, pode muito bem existir um Estado democrático numa sociedade em que a maior parte das instituições, da família à escola, da empresa aos serviços públicos, não são governados democraticamente<sup>7</sup>.*

Em consequência, essa vigente democracia elitista, de baixa intensidade, passa a ser fortemente criticada após a segunda metade dos anos 60, acompanhado do surgimento, especialmente na sociedade europeia e norte americano, de uma crise de representação que antecipa alguns dilemas daquele momento político. Vive-se um período marcado essencialmente pelo aumento do acesso à informação, decorrente do surgimento de novas tecnologias de comunicação (globalização). Com isso, as pessoas sabem muito mais coisas sobre o sistema político e passam a desenvolver uma capacidade crítica e reflexiva muito maior.

A análise de Avritzer (2010) sintetiza muito bem o sentimento dominante naquele momento quando afirma que as imagens do poder e de seus atores políticos tomam dimensões mais humanizadas. Os mitos são desconstruídos e questionáveis. Em seu lugar surge uma nova concepção de democracia contra hegemônica, capitaneada por Habermas (1984), para quem a esfera pública constitui um local no qual indivíduos, nas suas diversas classificações (mulheres, negros, trabalhadores, minorias raciais) podem problematizar em público, uma vez que na esfera privada estão em condições de desigualdade para defenderem seus interesses.

Magalhães de Souza (2010, p.115)<sup>8</sup> faz interessante interpretação sobre a transição entre a teoria decisionista, que é alicerçada no pensamento hegemônico elitista, e a teoria argumentista, por admitir as diferenças culturais como parte da condição de pluralismo, e isso supõe argumentação e deliberação. É nesse campo da análise que Habermas introduz a forma de debate argumentativo na análise política. A preocupação é que o processo de

---

<sup>7</sup> BOBBIO, Norberto, Estado, governo, sociedade. Para uma Teoria Geral da Política. 9ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 156.

<sup>8</sup> ROCHA, Ana Angélica Bezerra de Melo e outros. Participação e controle nas políticas sociais, Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010.

interação se dê fora do espaço público do Estado, numa relação entre a participação e argumentação. Ao romper com o deliberacionismo decisionista, o autor traz para o centro de sua teoria a mediação e a tentativa de reincorporar a argumentação no mundo social, diferentemente de Rousseau, que admitia estarem errados os que pensam diferentemente da maioria.

Para Habermas, o problema da legitimação política não está ligado à formação da vontade geral, como defendia Rousseau, mas sim ao processo de deliberação coletiva que conta com a participação de todos os indivíduos interessados nas decisões políticas. É o que Habermas chama de princípio “D”, no qual somente são válidas aquelas normas e ações com as quais todos os cidadãos potencialmente afetados possam opinar, criando com a participação o sentido de um discurso racional. Esse pensamento capitaneado por Habermas ajudou na transição da concepção minimista de democracia para uma nova corrente que supera a rigidez da representação e pautada na amplitude e flexibilidade da participação como elemento propulsor da democracia que veio a ser classificada como de alta intensidade.

Vê-se com isso que a concepção hegemônica de democracia não é mais suficiente para os anseios de participação dessa nova sociedade surgida na segunda metade do século XX, principalmente depois da segunda guerra mundial, com um pensamento de que a participação democrática não poderá limitar-se à participação no processo eleitoral. Nesse novo contexto surgiu na América Latina um grande movimento de participação social nos processos de democratização, alicerçado na demanda pela construção de uma gramática societária e uma nova forma de relação entre Estado e sociedade que fosse capaz de mudar as relações de gênero, de raça, de etnia e o privatismo elitista na apropriação dos recursos públicos. Essa gramática implicou na introdução do experimentalismo na própria esfera do Estado, transformando-o em um novíssimo movimento social (Santos, 1998).

Essa nova corrente do ideal democrático, chamada por (Avritzer e Santos, 2002) de contra hegemônica, numa alusão opositiva à teoria hegemônica elitista então vigente, não significou uma ruptura completa com o pensamento elitista, posto que a maioria dos seus adeptos continuaram inspirados no procedimentalismo kelseniano. Ainda segundo (Santos e Avritzer, 2010), os contra hegemônicos mantiveram a resposta procedimental ao problema da democracia, vinculando procedimento com forma de vida e entendendo a democracia como forma de aperfeiçoamento da convivência humana. De acordo com essa concepção, que pode ser encontrada em obras de autores como Lefort (1986), Castoriadis (1986) e

Habermas (1984, 1995), a democracia é uma gramática de organização da sociedade e da relação entre Estado e essa mesma sociedade, portanto:

*a democracia revela-se, assim, a sociedade histórica, por excelência, a sociedade que por sua forma acolhe e preserva a indeterminação em contraste notável com o totalitarismo que, edificando-se sob o signo da criação do novo homem, na realidade, agencia-se contra essa indeterminação(Lefort, 1986, p.31).*

Essa nova forma de pensar a democracia acende a luz para a sociedade de que não basta eleger seus representantes democraticamente para fazer acontecer o ideal democrático, há que se ter por parte da população mecanismos de mobilização que garantam a efetiva participação no processo decisório de modo a neutralizar as inconsistências próprias do modelo exclusivamente representativo. Mas que isso, atualmente é possível perceber alternativas para implementação de uma democracia cidadã, para além das iniciativas autônomas da sociedade civil que demanda participação aos governos. Os autores contra hegemônicos têm destacado a criação de várias instituições por parte dos governos que motivam a participação dos cidadãos, assim fala-se de um processo de ampliação da democracia.

Acreditou-se por muito tempo que falar em democracia e em participação popular era a mesma coisa. Democracia representava o governo do povo, pelo povo e para o povo, portanto, um governo em que o povo participaria ativamente. Tal era a filosofia da democracia liberal, que pregava a igualdade e universalidade da democracia. Se todos eram “livres e iguais”, havia democracia. Essa maneira de enxergar a democracia encontra na atualidade diversas críticas e críticos, a exemplo de Young (2000, p. 49) que afirma:

*A teoria política moderna afirmou o valor moral igual de todas as pessoas, e movimentos sociais do oprimido levaram seriamente isto como implicando a inclusão de todas as pessoas no estado de cidadania debaixo da proteção igual da lei. Cidadania para cada um, e todo o mundo com o mesmo status quo. Teorias políticas modernas assumiram que a universalidade da cidadania no sentido de cidadania para tudo implica no sentido que cidadania transcende particularidade e diferença. [...] A universalidade da cidadania no sentido da inclusão e participação de todo mundo, está em tensão com os outros dois significados de universalidade embutidos em ideias políticas modernas: universalidade como generalidade, e universalidade como tratamento igual.*

Nessa mesma linha de pensamento, assim de expressa Boaventura de Souza Santos (2002):

*A democracia participativa está tão ancorada na tradição política moderna quanto a democracia representativa. Assenta na ideia de que os cidadãos devem participar directamente nas decisões políticas e não apenas, como quer a democracia representativa, na escolha dos decisores políticos.*

Para Scherer-Warren (2009), na atualidade vem se desenvolvendo, e ainda está e curso, um movimento cidadão crítico voltado especialmente ao controle público do Estado, com foco nas políticas públicas e no comportamento dos governantes frente às necessidades coletivas e à destinação dos recursos públicos, por isso classificado como exercício da cidadania.

Segundo (Avritzer e Pereira, 2009), merece destaque o processo de redemocratização brasileiro como verdadeiro marco histórico que abre caminho para uma reorganização da sociedade civil no sentido do exercício da democracia direta. Há vários dispositivos inseridos na Constituição de 1988, classificados como formas ampliadas de participação política, que envolvem um partilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e a sociedade civil organizada, caracterizando-se como instrumentos institucionalizados de ampliação da democracia, elemento dissimulador e educativo ao processo de formação cidadã, que convida a todos a um ativismo político bem superior ao representado pela forma tradicional de cidadania que se resume em votar e ajudar a escolher seus representantes.

Esse novo modelo de democracia, classificado como de alta intensidade, consagrado especialmente nas duas últimas décadas do século XX, apresenta como bons exemplos práticos no Brasil o Orçamento Participativo, implantado no início da década de 90 e que hoje já está se expandindo para outros países da América do Sul; e as demais formas de ampliação participativa que foram asseguradas no texto Constitucional elaborado logo após a implantação da chamada redemocratização do Brasil. São exemplos dessas conquistas democráticas: a iniciativa popular; os plebiscitos e referendos; os Conselhos de Políticas Públicas em suas diversas áreas de atuação (assistência, saúde, segurança, juventude, criança e adolescente, meio ambiente, desenvolvimento social, etc.); as audiências públicas; e as conferências livres. Todos esses são instrumentos de participação capazes de incorporar novos elementos culturais, surgidos ao nível da sociedade, na institucionalidade emergente abrindo e consagrando espaços para a prática democrática participativa, possibilitando a criação do aprendizado democrático e o fortalecimento do civismo.

Nessa linha de ampliação da democracia participativa, a última década testemunhou o crescimento destacado da formação e consolidação dos Conselhos de Políticas Públicas como espaço de organização institucionalizada da participação cidadã. Esse fenômeno coincidiu com a chegada ao Poder Central da Federação de um partido político com fortes raízes participativas, uma vez que foi forjado no ambiente de lutas e disputas classistas e sindicais, bem como entre os movimentos sociais dos anos 80, fator

esse que talvez explique o intenso movimento produzido nos últimos oito anos (2003 a 2010) em prol de organização institucional da chamada democracia participativa, especialmente por meio das conferências e dos conselhos de políticas públicas Nacionais.

Na visão de Moroni (2009), as limitações do nível de participação são decorrentes da própria estrutura de dominação e manutenção de privilégios de uma classe sob as outras. Romper com esse paradigma significa não só colocar em risco esse quadro de hegemonia elitista, como também cria as condições ideais para um ambiente de instabilidade política. Essa corrente de pensamento foi contrariada pelos fatos que mostraram nesse período que, apesar de toda abertura para participação social, o país nunca antes tinha vivenciado um ambiente tão favorável no campo da estabilidade política.

Essa onda de participação no Brasil está focada especialmente nas conferências e nos conselhos de políticas públicas, sendo este última, o espaço institucional de organização e participação da sociedade civil organizada. Ainda segundo Moroni, esse sistema descentralizado de participação foi concebido, nos caso dos conselhos, com as seguintes características:

- a) Órgão público e estatal;
- b) Com participação popular, por meio de representação institucional;
- c) Representantes da sociedade civil eleitos em fórum próprio e pela própria sociedade;
- d) Composição paritária entre governo e sociedade (reconhecimento da multiplicidade dos sujeitos políticos);
- e) Criado por lei ou outro instrumento político, portanto, espaço institucional;
- f) Com atribuições deliberativas e de controle social;
- g) Espaço público da relação e da interlocução entre Estado e a sociedade;
- h) Mecanismo de controle da sociedade sobre o Estado;
- i) Com atribuições de discutir a aplicação de recursos, isto é, do orçamento público;
- j) Liberdade de escolha da presidência do conselho pelo próprio conselho;
- k) Presente nas três esferas de governo, funcionando em forma de sistema descentralizado.

Com base nessa concepção, ele define os conselhos de políticas públicas como espaço fundamentalmente político, institucionalizado, funcionando de forma colegiada, autônomo, integrante do poder público, de caráter deliberativo, composto por membros do governo e da sociedade civil, com finalidades de elaboração, deliberação e controle da execução das políticas públicas em cada área específica da atuação governamental.

No próximo capítulo, apresenta-se uma síntese das principais questões sobre a efetividade dos conselhos, por um lado, e o caso do Conselho Nacional de Segurança Pública, por outro.

### **3. CAPÍTULO II: Os Conselhos de Políticas Públicas no Brasil: um estudo do CONASP.**

#### **3.1 – Condições para efetividade da ampliação da participação social**

Partindo-se do pressuposto já demonstrado no capítulo I de que os Conselhos de Políticas Públicas são um importante instrumento de ampliação da democracia por intermédio da participação social na concepção, implementação e fiscalização de políticas, passamos agora a estudar as condições para efetividade desse mecanismo na democracia brasileira. Especial atenção será dada ao caso do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP).

Sobre esse tema Avritzer (2011) apresenta importante contribuição, na medida em que contribuiu com o debate sobre a efetividade tratando-a como uma questão central para os estudiosos da democracia participativa, conforme pode ser observado no trecho seguinte:

*A participação política no Brasil tem experimentado um crescimento constante desde a democratização. Com a promulgação da Constituição de 1988 foi dada a partida para a formação de uma vasta institucionalidade participativa que inclui conselhos, orçamentos participativos (OPS) e planos diretores municipais, entre outras formas de participação. Nos últimos oito anos, estas formas de participação, cuja presença era fundamentalmente local, expandiram-se para o plano nacional, durante o governo Lula. Esse conjunto de fenômenos aponta na direção da presença de formas ampliadas de participação na democracia brasileira. No entanto, se tal literatura tem a seu favor a presença de experiências de participação em diversas partes do Brasil, ela também necessita mostrar o papel das formas de participação na operacionalidade da democracia. Essa é a possível origem do assim chamado “problemas da efetividade” que tem despertado, crescentemente, a atenção dos estudiosos da área da participação (Avritzer, 2011, pag. 14).*

O debate propriamente dito sobre a efetividade dos Conselhos tem levado em consideração, ainda segundo Avritzer, dois fatores preponderantes: o primeiro diz respeito à crescente associação entre a participação e políticas públicas, especialmente em áreas como saúde, assistência social, políticas urbanas, criança e adolescente e meio ambiente, posto que nessas áreas as formas de deliberação foram crescentemente relacionadas às decisões em relação às políticas públicas implementadas; o segundo fator diz respeito ao interesse crescente no meio acadêmico sobre a teoria relacionado à deliberação, inclusive no âmbito

internacional, onde a bibliografia sobre o assunto passou a estar preocupada com as características da democracia deliberativa e sobre a sua efetividade (DRYZEK, 2000; FUNG, WRIGHT, 2003).

Considerando as questões suscitadas na literatura sobre efetividade das Instituições Participativas – IPs, vamos encontrar várias abordagens analíticas sobre o tema, de estudos sobre as instituições participativas às formas de deliberação dessas instituições com vistas a avaliar os resultados concretos produzidos em decorrência da atuação dos Conselhos. Ao destacar o caso do CONASP pretendemos avaliar a efetividade desse Conselho em produzir deliberações capazes de imprimir mudanças ou introduzir novas políticas públicas alinhadas às suas deliberações, ou seja, qual o potencial do CONASP para produzir manifestações capazes de gerar impactos políticos suficientes e significativos a ponto de induzir o gestor público responsável na condução da política nacional de segurança pública a incrementar essas manifestações em suas ações de governo.

A questão de pesquisa coloca um problema metodológico, qual seja: como medir o efeito deliberativo desta instituição ou de alguns dos seus momentos de tomada de decisões. Nessa linha Avritzer (2011, p. 15) tem uma esclarecedora ponderação:

*Pensar o problema da efetividade significa conseguir estabelecer algum tipo de comparabilidade sobre resultados produzidos por essas instituições. Essa tarefa é ainda mais difícil já que a participação, tal como menciona Adrián Gurza Lavalle em seu artigo para este livro, implica tanto um elemento valorativo quanto um elemento político. O elemento valorativo evidentemente que não pode constituir muito mais do que um ponto genérico de partida para se analisar a participação. Assim, governos que anunciam a participação unicamente por esta constituir uma proposta de seu campo político sabem que ela não terá ao final efetividade alguma. Podemos ver políticas pensadas assim em alguns países da América do Sul, tal como o OP na cidade de Buenos Aires, por exemplo (ROMERO, 2006). No entanto, uma vez que superamos a dicotomia valores versus políticas, continuamos com o problema da efetividade, ainda que posto de uma forma mais estreita. Esse problema implica pensar que comparativamente temos um conjunto de governos comprometidos com a participação, devido a um conjunto de motivos contextuais, políticos, administrativos e temáticos. Este constitui o campo de debate atual sobre efetividade da participação.*

Para melhor caracterização da linha de pesquisa sobre a efetividade que esteja menos sujeita às questões subjetivas, difíceis de serem avaliadas, haveremos de estabelecer as características que distinguem o elemento político do elemento valorativo no seio das instituições participativas. O elemento político da participação é bem retratado por WAMPLER quando afirma que a participação incrementa estoques de confiança disponíveis em uma determinada comunidade e conduz o cidadão à formação de identidades políticas amplas, contribuindo para a legitimação de instituições políticas. Esse fator, aliado aos ganhos da política partidária, afinal esses espaços induzem o eleitor na avaliação de que o seu

representante é comprometido com a democracia participativa, são os fatores de ordem política de maior destaque na avaliação da efetividade das IPs.

A partir do entendimento de que a análise do elemento valorativo trás em si um significativo grau de subjetividade, mas que, a par disso, deve ser considerado como uma importante variável na avaliação da efetividade, haveremos de focar o campo de pesquisa desse trabalho sobre a efetividade do Conselho Nacional de Segurança Pública no elemento político, uma vez que este, depois de resolvida as questões de recorte e casualidades remotas<sup>9</sup>, está menos sujeito a indesejada subjetividade e dificuldade avaliativa do elemento valorativo.

Mesmo focando a pesquisa no elemento político que envolve a efetividade de uma IP, há que se enfrentar outras questões relacionadas ao tema, tais como: expectativas no campo de atuação das IPs; mecanismos de avaliação dos resultados alcançados; e causa e efeito da participação na vida das comunidades e nas políticas públicas. Sobre esses aspectos avaliativos da efetividade das Instituições Participativas, Adrián Gurza Lavalle (2011)<sup>10</sup> apresenta um rico ensaio sobre as variáveis dessa equação que devem ser resolvidas para o alcance de um resultado fidedigno de uma pesquisa sobre efetividade de um Instituição Participativa. Depois de apresentar os dilemas existenciais dessas Instituições com base nos estudos e na literatura, o autor inicia uma análise sobre os efeitos da participação destacando a questão da utilidade nos seguintes termos:

*Algo, a participação neste caso, pode ser considerada desejável como um valor em si ou em função dos seus efeitos, quer dizer, pela capacidade de ser útil para a produção de consequências julgadas valiosas. Se aquilo que é apreciado são as consequências, esse “algo” é valorizado pela sua utilidade, ou seja, é um meio para a produção de efeitos. Se, de outro lado, esse algo é desejável em si, é reputado valioso à margem de considerações a respeito da sua utilidade, sejam quais forem suas consequências.*

Com isso, não é difícil perceber quanto à necessidade de se apartar do escopo desse estudo e se estabelecer um recorte em relação ao elemento político objeto de nossa análise sobre efetividade, a questão do papel da Instituição Participativa em si.

Esse aspecto das IPs representa um conjunto de valores para própria democracia e sua conceituação no campo da ampliação da participação, sendo esse um elemento também de

---

<sup>9</sup> Causalidade remota é aquela em que a relação ente causa e efeito é atravessada por espaço longo de tempo e/ou mediada por uma sucessão ou encadeamento extenso de efeitos intermediários (LAVALLE, Adrián Gurza, et al, 2011 p. 41).

<sup>10</sup> LAVALLE, Adrián Gurza e outros. Capítulo 1: Participação: Valor, utilidade, efeitos e causa - Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação/organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: IPEA, 2011.

difícil mensuração analítica objetiva, por isso excluimos da nossa abordagem avaliativa, mais que merece ser destacado com valor já conhecido, conforme ensina Lavalley:

*[...]a participação é valiosa em si porque realiza a autodeterminação e a inclusão, independentemente dos conteúdos específicos que eventualmente possam assumir[...] Os efeitos imputados à participação são variados, todavia, passíveis de exposição e ordenação sintética em três conjuntos[...] A participação como escola da cidadania, capaz de cultivar o civismo e de elevar o egoísmo à compreensão do bem público[...] Incrementos na autoconfiança ou na autopercepção do senso de eficácia do cidadão[...] Nesses dois efeitos, os positivos seriam capazes de deflagrar círculos virtuosos em que a participação gera mais participação – ora pelo engajamento cívico ou pela autoconfiança[...] Ainda dentro dos efeitos de socialização e psicológicos, supõe-se também que o engajamento participativo incrementa o senso de pertencimento do cidadão à sua sociedade[...] Nesse sentido, a participação não apenas fortaleceria a formação de identidades políticas amplas, mas contribuiria para a legitimação das instituições políticas[...]*

Subsidiariamente à questão central para avaliação da efetividade das IPs, essa análise, no modelo de pesquisa proposto, poderá também abordar o aspecto da participação como elemento de organização de um grupo para construção de um projeto de sociedade com um fim específico a ser atingido, o que, via de regra, está relacionada, no caso dos Conselhos de Políticas Públicas e das Conferências, à formulação dessas políticas e fiscalização dos seus resultados, passíveis, portanto, de uma mensuração objetiva quanto à efetividade.

Sobre essa vertente, que também encaminhamos como o objeto de análise de nossa pesquisa, Lavalley tem a seguinte contribuição:

*A participação geraria efeitos distributivos quando realizada no marco de instituições incumbidas de orientar as políticas e as prioridades do gasto público. Também costuma ser associada à realização e à eficiência das próprias políticas sujeitas ao controle social. Por fim, argumenta-se que a participação traz consigo efeitos agregados indiretos ou não intencionais: externalidades positivas capazes de gerar um bem público, diferentes, nesse sentido, dos efeitos da socialização e psicológicos de índole individual. A formulação contemporânea mais conhecida conceitua esses efeitos em termos de capital social, entendido como bem coletivo, subproduto da participação orientada a determinados propósitos coletivos particulares. Assim, a participação incrementa os estoques de confiança disponíveis em uma determinada coletividade, viabilizando a cooperação e a criação de respostas coletivas a problemas comuns.*

Os elementos de mensuração e as respectivas variáveis contidas na citação acima, tais como avaliação das políticas públicas, sujeição dessas políticas ao controle social e avaliação das externalidades decorrentes das políticas públicas, são capazes de resolver a questão do recorte em relação aos efeitos sobre efetividade das Instituições Participativas. Nessa linha de postulação, Lavalley chama atenção para necessidade de se evitar, no estabelecimento da redução, uma causalidade remota, ou seja, uma relação entre causa e efeito atravessada por um espaço longo de tempo ou mediada por uma sucessão de encadeamento extenso de efeitos intermediários. Assim completa: Por que evitar causalidades

remotas? Quanto mais distante a causa do efeito, mais difícil é mostrar que existe uma conexão. O autor sugeriu, de forma bastante apropriada, para se evitar a tentação do estabelecimento de causalidades remotas, buscando aproximar a relação de causa e efeito no campo de pesquisa sobre efetividade.

Nessa linha de postulação, visando estabelecer adequadamente o recorte temporal que atenda ao pressuposto de aproximação da causa e do efeito, decidimos estabelecer que nossa pesquisa avaliasse unicamente o período de atuação do CONASP/MJ que vai da sua reestruturação promovida após a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública até os dias atuais, medindo nesse período a sua atuação frente aos possíveis efeitos na política pública, sujeição da política ao controle social e nas externalidades que possa ter produzido no período contemporâneo ao seu funcionamento.

Com essa metodológica, é possível estabelecer o recorte, a relação causa e efeito atendido o requisito da redução, permitindo assim a definição da abordagem da nossa pesquisa sobre o CONASP que será caracterizada inicialmente em relação aos objetivos que comumente são atribuídos aos Conselhos de Políticas Públicas, de um modo geral, deixando a análise dos aspectos específicos do CONASP para um segundo momento desse trabalho, de modo que possamos compreender primeiramente o que a literatura define como papel desse tipo de IP, a ser confrontado com os resultados obtidos da nossa pesquisa.

Conforme (Brian Wampler, 2011, P. 44)<sup>11</sup>, o objetivo principal de criação e funcionamento das Instituições Participativas é melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados diretamente pelo Estado ou indiretamente, por meio de terceirização. Nesse aspecto o autor define como papel primordial dos Conselhos as funções de fiscalização das políticas que resultam em serviços ou produtos postos à disposição da comunidade, bem como a participação efetiva na construção dessas políticas. Aqui merece destaque a forma como o ele classifica essas duas funções básicas dos Conselhos:

*A função de fiscalização é projetada para aumentar, por exemplo, a probabilidade de que os recursos e o tempo de trabalho dos funcionários públicos sejam utilizados efetivamente no desenho de políticas e de normativos para a área. Já a função “propositiva” das IPs permite aos cidadãos e às lideranças comunitárias identificar os tipos de programas que acreditam ser mais benéficos para suas respectivas comunidades.*

Assim, mesmo tendo de forma clara e definida o papel da Instituição Participativa, o autor lembra que estabelecer uma ligação clara entre a tomada de decisão nas IPs e as

---

<sup>11</sup> WAMPLER, Brian e outros. Capítulo 2: Que tipos de resultados devemos esperar das Instituições Participativas? - Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação/organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: IPEA, 2011.

mudanças nas políticas públicas é extremamente difícil, destacando como melhor evidência que temos para esse tipo de avaliação, entre as IPs existentes no Brasil, são as políticas definidas com base nos Orçamentos Participativos, uma vez que é possível cotejar ligação direta entre as decisões tomadas nos espaços de participação e a futura aplicação de recursos nas políticas selecionadas (WAMPLER, 2007; AVRITZER; NAVARRO, 2003).

Outro aspecto importante na avaliação do papel dos Conselhos de Políticas Públicas e sua efetividade diz respeito ao que Wampler classifica como pressões contraditórias entre as duas funções essenciais dessas Instituições (fiscalização e formulação de políticas). Segundo o autor os Conselhos são dotados de responsabilidades de fiscalização e formulação de políticas. Estes dois tipos de autoridade, infelizmente, colocam pressões contraditórias sobre os seus respectivos membros, especialmente sobre os cidadãos que participam do processo como representantes da sociedade civil.

Por outro lado, a responsabilidade de fiscalização é fundamental para o acompanhamento das ações empreendidas por políticos eleitos, por burocratas e por prestadores de serviços. Destaca, todavia, que empreender essa tarefa de maneira agressiva pode colocar os representantes da sociedade civil em conflito direto com o governo, o que, na visão do autor, pode levar a que este último acabe se beneficiando (direta ou indiretamente) da retirada do debate, ou ainda da simples não presença em pauta, de políticas e/o acordos contratuais que aqueles desejariam eventualmente discutir, analisar e/ou mesmo anular. Alerta ainda que em relação à responsabilidade de formulação de políticas, que exige estreita colaboração entre os cidadãos, os líderes das Organizações da Sociedade Civil, os dirigentes sindicais e os representantes do governo, no intuito de construir novas soluções para os problemas atuais.

A tensão entre esses dois papéis dos Conselhos de Políticas Públicas, ainda segundo Wampler, pode levar ao seguinte dilema: se os membros do conselho seguirem agressivamente suas responsabilidades de vigilância, dirigentes políticos e funcionários do governo ficarão menos propensos a colaborar com eles, por outro lado, se os membros do conselho quiserem se inserir nos processos de formulação de políticas, enfrentarão grandes dificuldades no uso das suas responsabilidades de fiscalização. Vê-se com isso, ser quase impossível exigir de um Conselho de Política Pública, na avaliação de sua efetividade, o desempenho satisfatório dessas duas funções, uma vez que as demandas conciliativas para consecução de uma, prejudicam o regular desempenho da outra.

O problema colocado por Wampler pode ser observado de forma empírica nas reuniões do CONASP, especialmente em relação aos representantes da sociedade civil que

têm algum tipo de relação político partidária com o Governo ou que representam alguma Instituição não governamental que se beneficiam com políticas de repasses de recursos do orçamento público para atender suas finalidades.

Nesse cenário, é possível perceber que nos momentos de tencionamento dos debates e das deliberações sobre temas que “incomodam” o governo, esses representantes, naturalmente, procuram alinhar-se com a diretriz governamental.

Por último, cabe destacar o pensamento de Wampler sobre a capacidade de influência dos conselhos ou das conferências no processo decisório para implementação de uma política pública:

*[...]a influência dos conselhos e das conferências sobre as decisões políticas muitas vezes é indireta. Decisões geralmente tomadas pelo governo na formulação de políticas podem incorporar recomendações, mas nenhum estudo ainda foi capaz de demonstrar se as recomendações políticas que são diferentes das posições políticas do governo são efetivamente implementadas e em que medida. Assim, no tocante aos conselhos e às conferências, podemos afirmar que os cidadãos e as lideranças comunitárias ocupam papel fundamental no fornecimento de informações aos atores-chave do governo, que então devem tomar decisões políticas considerando os seus respectivos resultados. Assim, quando analisamos os conselhos e as conferências, será difícil mostrar como eles influenciaram sistematicamente nos resultados de políticas, o que significa que os ativistas, os representantes de governo e os formuladores de políticas precisam estar cientes de que a sua participação nesses locais pode não afetar resultados políticos específicos.*

Nessa linha de análise é possível concluir-se que o grau de efetividade valorativa das decisões de um conselho ou de uma conferência sofrerá influência direta da relação ao alinhamento político dos seus membros e as convicções político ideológicas dos integrantes do governo. Significa dizer que um conselho de política pública composto majoritariamente por opositores ideológicos do governo tem toda chance de ter o seu grau de efetividade diminuído, enquanto que um alinhamento ideológico entre essas forças conduz ao aumento da efetividade desse tipo de instituição representativa.

Para o caso em estudo, é possível inferir que a reestruturação do Conselho, decorrente da 1ª CONSEG, com a inauguração de um modelo de composição ampliada e que procurou estabelecer um equilíbrio nessa representação entre todos os atores envolvidos (gestores, trabalhadores e sociedade civil), representou um sinal objetivo do governo em não deixar esse espaço de ampliação da participação e da representação a mercê da vontade do governante da vez.

Nesse contexto, é possível creditar ao CONASP/MJ a condição de espaço de ampliação da participação e da representação que tem menos sujeição às intercorrências políticas do governo em relação à sua atuação. Embora, isso possa implicar em uma menor

efetividade do conselho, representa a condição mínima necessária para que a fiscalização possa, em tese, ocorrer.

### 3.2 – Variáveis para efetividade de um Conselho de Política Pública

Depois de analisada as questões que envolvem o estudo da efetividade de uma Instituição Participativa, no caso concreto um Conselho de Política Pública, necessita-se dissecar os aspectos relacionados às variáveis que influenciam nas condições para efetividade de uma instituição dessa natureza.

Sobre esse tema Faria e Ribeiro (2010)<sup>12</sup> faz interessante reflexão sobre o que elas classificam de variáveis contextuais: associativismo civil, situação financeira e administrativa dos lugares que abrigam tais instituições e natureza da política pública, nos seguintes termos:

*[...] inúmeros estudos sobre o tema em questão afirmam que, para além da variável “engenharia institucional”, a efetividade deliberativa e distributiva das instituições participativas dependem também de variáveis “contextuais”, ou seja, àquelas relativas ao associativismo civil, às condições financeiras e administrativas do local onde tais instituições são instaladas, assim como, a própria natureza das políticas públicas vinculadas a tais instituições (Baierle, 1998; Warren, 2001; Avritzer, 2002 e 2009; Silva, 2003; Marquetti, 2003; Cortês, 2002; Luchmann, 2005; Tatagiba e Teixeira, 2008).*

Embora o estudo abordado tenha como foco os Conselhos Municipais de Políticas Públicas, as questões analisadas apresentam um cunho estrutural sobre o estudo da efetividade dessas instituições que podem ser aplicado a qualquer esfera de governo a que estiver vinculado o Conselho. A questão do associativismo civil, lembram as autoras, com a presença desse tipo de organização no seio dos conselhos, possibilita que a comunidade envolvida tenha a oportunidade de desenvolver em maior grau sua habilidade cívica que, por sua vez, redundará em efeitos democráticos advindos do desdobramento destas habilidades, tornando os atores envolvidos habilitados a exercerem o legítimo papel de fiscalização e consequente pressão sobre os representantes eleitos para governarem. Isso, evidentemente, contribui para aprimorar a democracia uma vez que capacita o cidadão ao exercício da accountability social (PERUZZOTTI E SMOLUVITZ, 2002) e fomenta as organizações da sociedade civil a também atuarem nesse processo, contribuindo para o que, nas palavras de Armony (2004), aprimora a qualidade das democracias contemporâneas, sem deixar de

---

<sup>12</sup> FARIA, Claudia Feres e RIBEIRO, Uriella Coelho. Entre o Legal e o Real, Artigo sobre as variáveis institucional sobre os Conselhos Municipais de Políticas Públicas: Belo Horizonte, DCP – UFMG, 2010.

observar a heterogeneidade dos tipos de associações e seus impactos nas práticas democráticas.

No que concerne às condições administrativas e financeiras, não é difícil entender as razões por que essa variável interfere na efetividade de uma instituição participativa, e diria mais, de qualquer instituição pública ou privada. Essa vertente interfere diretamente no funcionamento da instituição, posto que, sem uma estrutura adequada de orçamento e pessoal suas necessidades fundamentais de funcionamento ficarão prejudicadas. Para instituições de âmbito Nacional e Estadual essa limitação causa um prejuízo ainda maior, posto que ficam inviabilizadas no deslocamento dos membros para efetivação das reuniões, motivada por essas limitações administrativas e financeiras. Nas palavras de Silva (2003 *apud* Faria e Ribeiro, 2010, p. 167):

É a capacidade de investimento que determina a eficácia da participação e, em função disto, grande parte de sua credibilidade, [uma vez que] este aspecto define a possibilidade objetiva de responder às demandas e interesses resultantes do processo participativo.

A bibliografia pesquisada sobre o tema é praticamente unânime em afirmar que a legitimidade dessas instituições tem uma relação direta com essa condição financeira e administrativa, uma vez que interfere diretamente nas condições para efetivar suas decisões, transformando-as em bens públicos concretos e não simbólicos (Silva, 2003; Marquetti, 2003; Teixeira e Tatagiba, 2008; Arretche, 2000).

Finalmente, o estudo sobre a natureza política dessas organizações é certamente, entre as três destacadas por Faria e Ribeiro a que apresenta maior grau de subjetividade, mais que, indiscutivelmente, precisa ser analisada haja vista sua importância para a compreensão da efetividade ou não de uma organização participativa. Para Fung e Wrhigt (2003) a “constelação de forças sociais em torno das instituições participativas” como mais uma das variáveis importantes na determinação do sucesso (ou fracasso) destas instituições. Segundo Avritzer (2009, p.13), essa constelação de forças sociais assume outro caráter. Ele sustenta que o sucesso das instituições participativas depende de um tipo específico de interação entre sociedade civil e sociedade política, qual seja, “*uma interação específica entre vontade política para iniciar um processo participativo e a capacidade dos atores da sociedade civil em apoiar tais instituições*”. Ainda segundo Avritzer, “*a disposição para introduzir um desenho mais participativo não é suficiente para assegurar seu sucesso*” somando-se a essa disposição às propriedades culturais e políticas, teremos sob controle, na visão do autor, os fatores determinantes no campo da análise política das condições de efetividade de um Conselho de Política Pública.

As informações coletadas na pesquisa com entrevistados que apresentam uma experiência na atuação como membros de um Conselho Nacional de Políticas Públicas, no caso específico o CONASP, é bastante convergente com o argumento de Avritzer, posto ser perceptível o quanto os arranjos participativos de contexto sociais diferentes, contribui para qualidade do debate, tendo como consequência decisões que melhor representam o pensamento capaz de uniformizar essa diversidade. Para Dagnino (2006), os efeitos democratizantes e distributivos desses aspectos participativos decorrem de um outro aspecto da variável política: a “*coincidência entre o projeto política dos representantes do estado e da sociedade civil*”<sup>13</sup>. Essa visão também é percebida com muita facilidade no seio dessas instituições, uma vez que os integrantes não conseguem se afastar de suas convicções políticas ou das ideologias defendidas pela entidade da sociedade civil que está representada, seja dos trabalhadores ou do governo.

A convergência de forças entre qualquer um dos segmentos no seio do conselho é fator decisivo para o sucesso de qualquer proposição submetida ao crivo da instituição; contudo, a efetividade do que vem a ser deliberado depende, e muito, do alinhamento dessa deliberação em relação ao pensamento do governo. A título ilustrativo cito o Parecer sobre o papel das Guardas Municipais no Sistema de Segurança Pública que teve amplo apoio no seio do Conselho e correspondente alinhamento governamental. Isso viabilizou, da parte do governo, os encaminhamentos legislativos pertinentes para efetivação da proposta.

Essa constatação é fática, será objeto da nossa pesquisa, contudo, há de se prevê de forma bastante natural, talvez como algo passivo de avaliação em separado quanto à efetividade do CONASP, posto que represente uma realidade inerente a qualquer organização representativa no contexto da democracia vigente em nosso país. Até as Casas Legislativas, que são o palco mais importante no seio de uma democracia representativa, estão sujeitas, quando à efetividade de suas deliberações, ao grau de alinhamento com o governo, assim compreendido no Brasil, as três esferas governamentais em relação ao Poder Executivo.

Vencida a análise sobre as questões contextuais, passamos à análise de outra vertente destacada pelos estudiosos do tema, tendo como roteiro o estudo de Faria e Ribeiro (2010), já referenciado nessa monografia, que também analisou o impacto da variável institucional, ou seja, o grau de institucionalização, democratização e representação no âmbito dos Conselhos.

---

<sup>13</sup> A variável Projeto Político é definida como “um conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo e representações do que deve ser a vida em sociedade que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (Dagnino Pág. 38 – 2006, citado por Faria e Ribeiro, 2010).

Sobre esse ângulo da abordagem, Tatagiba (2010)<sup>14</sup> destaca como fator prejudicial à eficácia dos Conselhos o fato que ele classifica como “Dependência do Governo com o Estado”, uma vez que os representantes governamentais dos Conselhos apresentam, de forma geral, baixa representatividade, pois são escolhidos sem obediência a critérios de representatividade e afinidade com a temática. Ademais, destaca a autora, referindo-se a estudo realizado sobre os Conselhos Estaduais dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes:

*[...]o conselho foi reduzido à existência formal no desempenho do papel deliberativo necessário à gestão participativa [...] Os elementos de fragilização/fortalecimento do conselho estiveram sempre ao alcance do executivo, que poderia acioná-los favoravelmente, caso pretendesse obter, desta maneira, o respaldo democrático de uma eventual proposta [...] o conselho enquanto instância deliberativa cumpre a existência legal e esteriliza as críticas da sociedade civil organizada. Observamos a desorganização total dos conselhos, a maioria existe só no papel com a finalidade de receber recursos federais [...] não são órgãos que elaboram políticas públicas. Constatei que tanto os representantes do governo com da sociedade civil são ligados politicamente ao prefeito (Tatagiba, 2010, p.38?).*

Ainda no contexto da avaliação institucional dos conselhos, a mencionada autora apresenta interessantes questionamentos esculpidos da literatura que também merecem destaque, tamanho o seu alinhamento com o objetivo do estudo que ora realizamos:

*Embora com identidade e atribuições legais formalmente definidas, os Conselhos, na sua maioria, iniciaram e ainda hoje vivem na sua trajetória prática em meio a um conjunto de dilemas e ambiguidades, decorrentes dos marcos conceituais e contingências políticas de onde se originaram. Pertencem ao governo ou à sociedade? Devem governar ou fiscalizar? Devem ampliar suas responsabilidades executivas ou aprimorar seus mecanismos de aprimoramento (Carvalho, 1997, 136).*

*Afinal o que são os Conselhos? Constituem estruturas governamentais – nesse caso submetidos à lógica do Estado e às pressões do sistema de forças hegemônicas? Ou conformam uma esfera pública, ao alargar o espaço democrático e transformarem-se no lugar por excelência da constituição de atores coletivos e de autônomos sujeitos políticos [...] os conselhos representam e advogam, ou também fiscalizam e executam? [...] Onde se localizam as fronteiras que separam conselhos e governos, no campo concreto das deliberações e da política? (Draibe, 1998:2).*

*Exerce o conselho parcela do poder público? Quer dizer, ele pode exigir dos outros agentes o respeito às suas decisões? Ou não pode? As deliberações desse Conselho vinculam o poder público? Quais são os limites dessa vinculação? Havendo desrespeito a essas deliberações, quais seriam os instrumentos colocados nas mãos desse Conselho para exigir respeito a elas? (Mercadante, 1999, 96)”.*

Nota-se que na literatura sobre os Conselhos muitas das questões que afetam a efetividade, especialmente as de cunho institucional, ainda carecem de resposta. Não há ainda um posicionamento sobre o poder deliberativo dos conselhos. São deliberativos em relação a

---

<sup>14</sup> TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Eveline (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, UNICAMP, 2010.

que tipo de matéria? Quais os limites e o alcance das suas deliberações? Qual o grau de vinculação dos governos em relação às manifestações desses espaços de participação?

Percebe-se desta forma que o posicionamento institucional de um conselho de política pública guarda intrínseca relação com a resposta a esse conjunto de questionamentos que a literatura vem apresentando ao longo dos últimos vinte anos.

Para o caso em estudo, haveremos de buscar resposta para esses questionamentos pesquisando o grau de institucionalização do CONASP/MJ, seus marcos regulatórios e a natureza das suas deliberações, para em seguida avaliar a capacidade de interferência dessas questões na efetividade do conselho.

#### **4. CAPÍTULO III: Análise do CONASP/MJ**

##### **4.1 – O Discurso Oficial sobre o CONASP/MJ**

Depois do que estudamos sobre as condições e características para classificarmos a efetividade de uma instituição como mecanismo de ampliação da democracia, por intermédio da participação social na concepção, implementação e fiscalização de políticas da sua área de atuação, estamos em condições de estudarmos o Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP visando entender se esse colegiado, após passar pelo processo de reestruturação decorrente das diretrizes da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, está de fato em condições de servir à sociedade brasileira como mais um instrumento de participação social.

Com a chegada ao cargo de Presidente da República de um líder sindical, forjado no seio dos movimentos sociais, as diretrizes governamentais sobre o papel dos conselhos de políticas públicas ganhou uma dimensão diferenciada em relação à visão então vigente de que esses espaços de avaliação e controle das políticas públicas constituíam-se em meras ampliações do próprio governo, uma vez que seus integrantes, de alguma forma, estavam ligados à esfera governamental; esse novo ambiente político passou a exigir desses Conselhos uma configuração que permitisse a participação, no mínimo paritária, da sociedade civil em sua composição e no processo de reestruturação inspirado em manifestações populares via Conferências Nacionais.

Instado esse processo, as palavras do então Ministro de Estado-Chefe da Secretária-Geral da Presidência da República, Luiz Soares Dulci, publicadas na apresentação do livro

“Democracia Participativa<sup>15</sup>” bem representa o discurso oficial a ser incorporado como vontade do governo constituído sobre o tema, como segue:

*A participação da sociedade civil e, em especial, dos movimentos populares na construção das políticas públicas foi, sem dúvida, uma das principais marcas do Governo Lula. A partir de 2003, o país adotou uma nova forma de governar, baseada no diálogo permanente e qualificado com os diversos segmentos sociais, gerando uma efetiva corresponsabilidade entre o Estado e a população (2010 p.7).*

No bojo desse contexto, foi realizada da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública – 1ª CONSEG, tendo como uma das diretrizes aprovadas a reestruturação do CONASP, que passaria a ter uma composição tripartite, ou seja, seu pleno deveria ser integrado de representantes escolhidos por entidades da sociedade civil eleitas em pleito nacional (40%), por trabalhadores dos sistema de segurança pública, escolhidos por entidades que representem os diversos segmentos desses trabalhadores, também eleitas em pleito nacional (30%); e os trinta por cento (30%) restantes escolhidos livremente pelo Ministro de Estado da Justiça entre os gestores das instituições de segurança pública.

Objetivando a condução do processo de realização da Conferência Nacional e posterior reestruturação do conselho, foi editado o Decreto Presidencial nº 6.950, de 26 de agosto de 2009 que reestruturou o CONASP/MJ, inspirado nos termos da Diretriz seguinte da citada conferência Nacional:

*Estabelecer um sistema nacional de conselhos de segurança autônomos, independentes, deliberativos, participativos, tripartites para favorecer o controle social nas três esferas do governo, tendo o Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP como importante instância deliberativa de gestão compartilhada<sup>16</sup>.*

Na apresentação do guia aos Conselheiros do CONASP/MJ, o governo reforça sua concepção sobre o conselho, tratando-o como um espaço de formulação e controle social das Políticas de Segurança Pública, senão vejamos:

*O Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) é um dos mais recentes conselhos de política pública a passar por uma reestruturação e democratização. O objetivo deste Guia é registrar esse processo, servindo de legado para os novos membros do CONASP e também como material de consulta para a criação ou reestruturação de conselhos estaduais e municipais de segurança pública. O conteúdo apresenta atividades a serem desenvolvidas pelos conselheiros, destacando a função de um conselho, com ênfase na formulação e no controle social das Políticas Públicas de Segurança<sup>17</sup>.*

---

<sup>15</sup> CASTRO, Marina Pimenta Spínola, Democracia Participativa – Nova Relação do Estado com a Sociedade, Serrana Gráfica e Editora, Brasília, 2ª Edição, Abril de 2011.

<sup>16</sup> GENRO, Tarso, apud Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Brasília, 2009.

<sup>17</sup> Ministério da Justiça – MJ, Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP, Guia do Conselheiro, Brasília – DF, 2011.

Essas palavras oficiais do governo simbolizam na nossa concepção o pensamento difundido, como discurso oficial, sobre o CONASP/MJ.

Depois dessa reformulação a literatura já apresenta um estudo de Fábio de Sá e Silva<sup>18</sup> (2011, P. 192) que aborda a efetividade do CONASP, especialmente sobre as características institucionais do conselho, sua capacidade deliberativa, alternativas de aperfeiçoamento e repercussões sobre a mensuração da efetividade de IPs, em que apresenta alguns diagnósticos dos quais destaco o seguinte:

Em primeiro lugar, nota-se que o ambiente no qual o CONASP está inserido – o qual é histórica, política e juridicamente construído, bem como determinável por teorias e métodos das ciências sociais – cria oportunidades e constrangimentos para sua atuação. A abertura tardia e lenta à participação, o represamento de discussões sobre aspectos estruturais da área e o corporativismo dos atores com propensão à participação no conselho, o qual já fora observado desde a CONSEG, têm feito com que, até agora, a participação social em segurança pública gere mais dissenso que consenso.

Em suma, o trabalho apresenta um diagnóstico sobre a forma como os Conselheiros encaram os debates, por exemplo, sobre as deliberações da 1º CONSEG, defendendo que os conselheiros ligados a setores cujos interesses forma atendidos no contexto das diretrizes da conferência, entendem os seus resultados como definitivos e esperam que o conselho cobre do Poder Executivo a efetivação de tais deliberações. Por outro, os Conselheiros que representam segmentos que não se sentiram agraciados nessas diretrizes, colocam em cheque o modelo da conferência e defendem que essas diretrizes são apenas pontos de partida para um trabalho mais elaborado que, esse sim, deve ser levado a efeito pelo CONASP.

#### **4.2 – O Processo Histórico do CONASP/MJ até a Reformulação.**

Conforme registrado no guia do Conselheiro, o primeiro registro do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) data do dia 25 de agosto de 1989, através de sua Ata de Constituição. O Decreto nº 8.936 de 1990 aprovou o Protocolo de Intenções que institucionalizou o CONASP, que foi objeto de nova regulamentação através do Decreto nº. 2.169 de 1997, o qual dispunha, dentre outros assuntos, que:

- O CONASP seria um órgão colegiado de cooperação técnica entre os entes federativos no combate à criminalidade, subordinado diretamente ao Ministro da Justiça;
- Entre suas finalidades, constava formular a Política Nacional de Segurança Pública;

---

<sup>18</sup> Ensaio intitulado “De cada um conforme suas capacidades: participação, ambientes institucionais e capacidade de incidência em políticas públicas”. In: PIRES, R. R. C (Org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

- Era composto por apenas oito membros, sendo o Ministro da Justiça seu Presidente e Secretário Nacional de Segurança Pública seu Vice-Presidente.
- A única participação da sociedade civil era da OAB.

Somente após cinco anos foi elaborado o Regimento Interno, através da Resolução nº. 01 de 2003, que abriu a possibilidade de convocar convidados, de órgãos públicos ou entidades privadas, principalmente para comissões temáticas, sem direito a voto. Consta dos arquivos da SENASP o registro de oito (08) reuniões ordinárias<sup>19</sup> e duas (02) extraordinárias do CONASP, tendo sido publicadas nove Resoluções a partir da promulgação de seu Regimento Interno.

Diferentemente dos demais Conselhos Nacionais de Políticas, o CONASP possuía atribuições eminentemente técnicas, sem uma composição multissetorial e sem a participação de representantes da sociedade civil ou dos trabalhadores da área. Enquanto na maioria das políticas públicas avançou-se para um novo modelo institucional a partir da evolução dos conselhos, na segurança pública permanecia um desenho pré-constitucional de 1988.

Possivelmente em função dessas características, aliada à natureza centralizadora das instituições da segurança pública, o CONASP, ao longo de quase vinte anos de existência formal, teve papel insignificante na formulação das políticas públicas dessa área.

Em 2007, com o início da preparação da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª CONSEG), houve a percepção de que o CONASP deveria ser reativado e reestruturado. Como o conselho se apresentava como um espaço de negociação e diálogo entre atores historicamente distantes, a Conferência promoveu encontros e ampliou dos espaços de interação, superando a marca de 500 mil pessoas envolvidas no debate sobre segurança pública no Brasil.

Ao longo do processo de concepção, articulação e mobilização da 1ª CONSEG, a reestruturação do CONASP foi um objetivo pactuado entre os diversos segmentos da sociedade envolvidos no processo. Dentro do Eixo Temático 1 do Texto-Base da 1ª CONSEG (“Gestão democrática: controle social e externo, integração e federalismo”), a reestruturação do CONASP foi pauta de dezenas de Conferência Livres, Etapas Municipais, Seminários Temáticos, Conferência Virtual e Etapas Estaduais. Na Etapa Nacional da 1ª CONSEG, foram aprovadas propostas relacionadas com o novo Conselho, conforme se observa a seguir:

***Princípio 9:** Estabelecer um sistema nacional de conselhos de segurança autônomos, independentes, deliberativos, participativos, tripartites para favorecer o*

---

<sup>19</sup> As reuniões ordinárias foram realizadas nas seguintes datas: 11/01/1990, 04/04/1991, 17/10/1991, 04/03/1997, 13/10/1999, 16/11/1999, 20/02/2002, 13/03/2002 e as extraordinárias realizadas em 08/06/1993 e 29/10/1993.

*controle social nas três esferas do governo, tendo o Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP como importante instância deliberativa de gestão compartilhada.*

**Diretriz 5.** *Criar, implantar, estruturar, reestruturar em todos os municípios, conselhos municipais de segurança, conselhos comunitários de segurança pública, com poderes consultivo e deliberativo, propositivo e avaliador das Políticas Públicas de Segurança, com representação paritária e proporcional, com dotação orçamentária própria, a fim de garantir a sustentabilidade e as condições necessárias para seu efetivo funcionamento e a continuidade da CONSEG como fórum maior de deliberações. Estruturar os GGIs (Estadual e Municipal) como forma de integrar a sociedade e o poder executivo, com a composição paritária e proporcional.*

**Diretriz 20.** *Reestruturar o Conselho Nacional de Segurança Pública e reformular os Conselhos estaduais e municipais, considerando os princípios de democracia, representatividade, paridade, autonomia, transparência, e tendo como foco principal o combate à corrupção, a prestação de serviços de qualidade à população e a articulação permanente com as forças sociais. Para isso: eleger seus membros bienalmente, por meio de conferências e fóruns nos quais haja plena participação social; adequar suas ações às realidades locais e regionais, operando os instrumentos democráticos de controle com monitoramento de dados quantitativos e qualitativos das situações de violência e ocorrências criminais; trabalhar em ações de caráter consultivo, propositivo, fiscalizatório e deliberativo, adequando suas resoluções às orientações e regulamentações do Ministério da Justiça; manter estreita relação com todos os conselhos da área de segurança e outros, de modo a facilitar a articulação de ações; gerir todos os seus recursos participativamente, cuidando para que sejam efetivamente utilizados no alcance de seus objetivos. Elaborar e aprimorar a estrutura política-administrativa do Conselho Nacional de Segurança Pública em harmonia legal com os conselhos estaduais e municipais de segurança, considerando os princípios de democracia, representatividade, paridade, autonomia e transparência, focado no combate à corrupção e na qualidade de prestação de serviço a população.*

**Diretriz 38.** *Criar, reformular e estruturar, o funcionamento dos Conselhos de Segurança Pública nos três níveis governamentais, assim como os Conselhos Comunitários, sendo espaços deliberativos da Política de Segurança Pública, de forma paritária e proporcional (Sociedade Civil, Gestores e Trabalhadores) integrando-os aos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI).*

Para a condução do processo eleitoral e de reestruturação do conselho, o Decreto Presidencial 6.950, de 26 de agosto de 2009, designou os membros da Comissão Organizadora Nacional (CON) da 1ª CONSEG como conselheiros com o mandato de um ano. O Conselho Nacional de Segurança Pública voltou a operar, agora com participação dos três segmentos envolvidos na mobilização da Conferência.

Durante o mandato iniciado em 2009, competia prioritariamente aos conselheiros elaborar o regimento interno, estabelecer normas para o processo eleitoral e convocar eleições para escolha das entidades e organizações que indicarão seus representantes para composição do CONASP definitivamente reestruturado mediante processo democrático eleitoral.

Para manter o foco na participação social e ainda ampliar a o processo de reestruturação do conselho, além de dar maior publicidade ao processo desenvolvido, os Conselheiros organizaram uma caravana de audiências públicas e consultas livres pelo país, recolhendo contribuições sobre os quatro temas centrais de sua atuação, quais sejam:

- 1. Missão, Atribuições, Regimento Interno e Normas de Funcionamento do CONASP;*
- 2. Processo Eleitoral para escolha de Membros e Entidades, Composição, Segmentos e Representatividade;*
- 3. Relações Institucionais com outros Conselhos Nacionais, Conselhos Estaduais, Municipais, Distritais e Comunitários de Segurança Pública e outros órgãos;*
- 4. Formas e Mecanismos de Monitoramento dos Princípios e Diretrizes da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.*

Durante esse processo de consultas populares, mais de duas mil pessoas foram ouvidas nas cinco regiões do país, em encontros descentralizados e autônomos. Os Grupos Temáticos e o Plenário do Conselho se apoiaram nas propostas recebidas para tomar decisões referentes ao Regimento Interno e ao edital das eleições.

No dia 30 de agosto de 2010, ocorreu o primeiro processo eleitoral do CONASP, que inovou ao introduzir o voto eletrônico à distância, que possibilitou que entidades de todo o país, habilitadas previamente pela comissão eleitoral nos termos dos requisitos editalícios, pudessem participar do processo, sem necessidade de arcar com os custos de deslocamento típicos de uma participação presencial realizada de forma centralizada em qualquer parte do país. Este novo conselho assegura em sua composição a presença dos três segmentos envolvidos no processo desde a 1ª CONSEG (poder público, trabalhadores da área da segurança pública e sociedade civil), na mesma proporção já trabalhada previamente - 40% dos assentos para a sociedade civil (12 vagas), 30% para trabalhadores da área (9 vagas) e 30% para representantes do poder público (9 vagas), conforme pode ser constatado pelas informações disponíveis no sítio do Conselho<sup>20</sup> a matéria sobre a posse dos novos Conselheiros indicados pelas entidades eleitas no pleito realizado em agosto de 2010, com mandato para o biênio 2011 e 2012, a qual replico a seguir:

*Os novos membros do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp) serão empossados nesta quinta-feira (30), pelo presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva. A cerimônia de posse contará também com a presença do ministro da Justiça, Luiz Paulo Barreto. A cerimônia será realizada às 11h, no auditório Tancredo Neves, no Palácio da Justiça.*

*As instituições que integrarão o Conasp no próximo biênio foram eleitas por processo eleitoral entre entidades de trabalhadores da área de segurança pública e de entidades, fóruns, redes e movimentos sociais da sociedade civil na área de segurança pública.*

*Além das entidades eleitas, integrarão o Conasp como representantes governamentais o Ministério da Justiça, Secretaria-Geral da Presidência da*

---

<sup>20</sup> [www.portal.mj.gov.br/conasp/data/Pages/MJE829C](http://www.portal.mj.gov.br/conasp/data/Pages/MJE829C) - consultado em 05/09/2012.

*República, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia (FNOP), Departamento de Polícia Federal (DPF) e Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF), Conselho Nacional de Secretários de Segurança Pública (CONSESP), Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares (CNCG), Conselho Nacional de Chefes da Polícia Civil (CONCPC), Conselho de Dirigentes dos Órgãos Periciais do Brasil, Conselho Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Segurança Pública e Conselho Nacional das Guardas Municipais.*

***Nova composição do Conasp:***

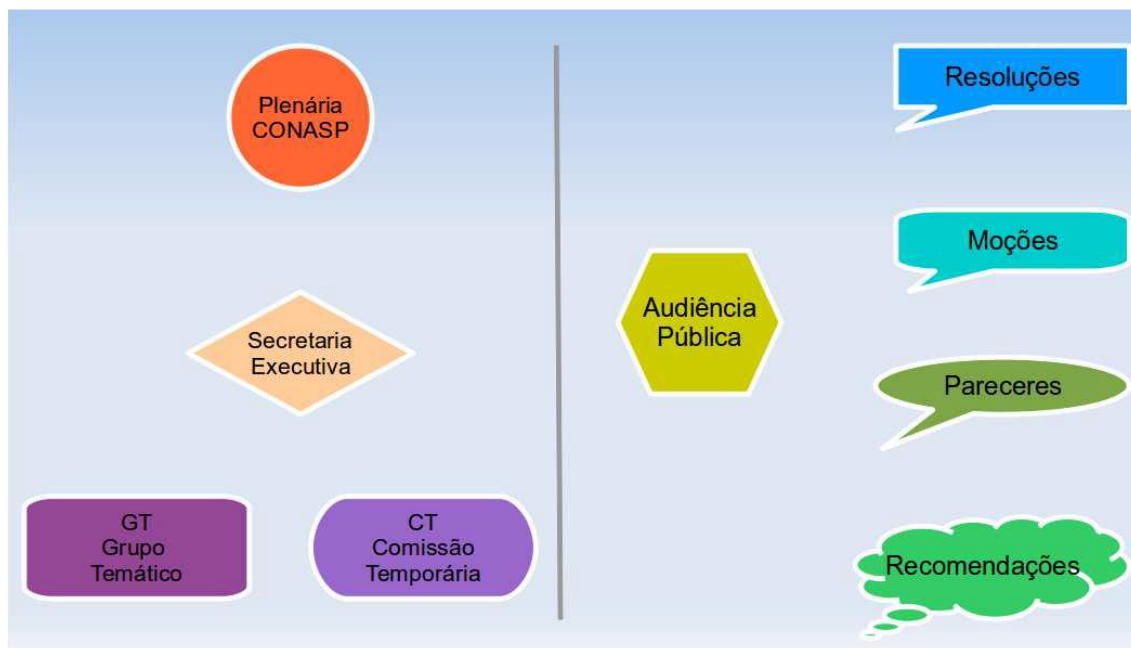
- 1) ***Fóruns, redes e movimentos sociais:***
  - a) *Movimento Nacional de Direitos Humanos - MNDH;*
  - b) *Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG) e Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos (FENDH);*
  - c) *Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais (ABGLT);*
  - d) *Fórum Nacional de Juventude Negra (FONAJUNE);*
  - e) *Rede Desarma Brasil;*
  - f) *Coletivo de Entidades Negras (CEN Brasil).*
- 2) ***Entidades:***
  - a) *Instituto de Estudos da Religião (ISER) e Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC);*
  - b) *Observatório de Favelas do Rio de Janeiro e Redes de Desenvolvimento da Maré;*
  - c) *Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP);*
  - d) *Pastoral Carcerária Nacional (ASAAC);*
  - e) *Conselho Federal de Psicologia;*
  - f) *Viva Rio.*
- 3) ***Trabalhadores:***
  - a) *Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF) e Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL);*
  - b) *Associação dos Oficiais Militares Estaduais do Brasil (AMEBRASIL);*
  - c) *Sindicato dos Agentes Penitenciários Federais (SINDAPEF);*
  - d) *Associação Nacional de Entidades de Praças Militares Estaduais (ANASPRA);*
  - e) *Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais (FENAPRF);*
  - f) *Confederação Brasileira dos Trabalhadores Policiais Cíveis (COBRAPOL);*
  - g) *Federação dos Profissionais em Papiloscopia e Identificação (FENAPPI);*
  - h) *Associação Brasileira de Criminalística (ABC) e Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais (APCF).*

Importa frisar que antes dessa reformulação o CONASP contava em sua composição, exclusivamente, com Conselheiros indicados pelo governo, os quais, em sua maioria, eram Secretários de Segurança Pública das Secretarias Estaduais de Segurança.

Depois de vencida a etapa do processo eleitoral, em 30 dezembro de 2010, em reunião solene no salão negro do Ministério da Justiça, o então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, deu posse aos Conselheiros indicados pelas Entidades eleitas no pleito de 30 de agosto. Em fevereiro de 2011 esse pleno iniciou seus trabalhos com a realização da 8ª Reunião Ordinária do seu pleno, agora integrando por Conselheiros escolhidos de acordo com o modelo sugerido pela 1ª CONSEG. Concluiu-se com isso o processo de reformulação do CONASP.

### 4.3 – Estrutura e natureza dos atos produzidos pelo Conselho.

Em conformidade com o estabelecido no novo Regimento Interno do CONASP, aprovado em reunião plenária e ratificado por intermédio da Portaria nº 4.026 de 10 de dezembro de 2010, do Ministro de Estado da Justiça, publicada no Diário Oficial da União em 13, de dezembro de 2010, a dinâmica do processo de atuação e conseqüente produção dos seus atos pode ser ilustrada na figura seguir:



Conforme ilustrado acima, a instância máxima de deliberação do Conselho (A Plenária), onde todos os membros titulares detêm igual direito à voz e ao voto, estando em igual condição para realizar suas manifestações durante as reuniões ordinárias ou extraordinárias. As Reuniões Ordinárias são bimestrais, de acordo com o Decreto 7.413/10, mas também podem ser realizadas Reuniões Extraordinárias, convocadas pelo Presidente, seja por iniciativa própria, ou por requerimento de um terço dos conselheiros, nos termos do referido Decreto. Durante os momentos em plenária, nas reuniões do conselho, os membros presentes expressam suas opiniões, solicitam esclarecimentos, encaminham propostas e realizam suas defesas e votações de acordo com as regras estabelecidas pelo Regimento Interno. Os trabalhos são conduzidos pelo Presidente do Conselho, que pode ser substituído pelo Vice-Presidente, ambos designados pelo Ministro de Estado da Justiça, ou, na ausência do Presidente e do Vice-Presidente, por qualquer Conselheiro escolhido pelo pleno para a função.

A Secretaria Executiva é composta por um corpo de funcionários que trabalha para apoiar e dar suporte às atividades do conselho, sendo responsável por registros e atas das

reuniões do Conselho e por apoiar a Mesa Diretora em suas atribuições. Compõem esta Mesa Diretora o Presidente, o Vice-Presidente, a Secretaria Executiva e um Conselheiro da cada segmento indicado pela plenária. A Secretaria Executiva tem ainda a incumbência para elaborar minutas de documentos a serem apreciadas na plenária ou para servirem de subsídio para a ação do Conselho, assim como pode propor cronogramas de ações visando ao planejamento das atividades do conselho. Cuida também da gestão interna do CONASP dentro do Ministério da Justiça, sendo responsável pela confirmação das reuniões, pela emissão de passagens e tramite administrativo para o pagamento de diárias para os Conselheiros não residentes em Brasília – DF, local onde usualmente ocorrem as reuniões do Conselho.

Para melhor aprofundar os debates do CONASP, os Conselheiros podem se organizar em Grupos Temáticos, com caráter temporário, sobre matéria organizacional ou eminentemente do CONASP. Na medida em que uma área seja considerada estratégica, ou seja, percebida como regularmente demandada, o CONASP pode optar por criar uma Câmara Técnica Permanente para tratar do assunto, realizando estudos e elaborando propostas sobre seus temas específicos. Atualmente existem sete (07) Câmaras Temáticas Permanentes no âmbito do Conselho, a saber: 1) Câmara Temática do Sistema de Segurança Pública e Instituições Policiais; 2) Câmara Temática de Acompanhamento dos Princípios e Diretrizes das Consegs e Mobilização Social; 3) Câmara Temática de Segurança Municipal, Política Integrada de Prevenção e o Papel da Sociedade Civil; 4) Câmara Temática do Sistema Prisional e Acesso à Justiça; 5) Câmara Temática de Segurança Pública e Grupos Discriminados; 6) Câmara Temática de Políticas de Segurança Pública e Financiamento; e 7) Câmara Temática de Avaliação e Gestão da Informação. Para situações em que seja possível identificar o começo e o final da demanda, o CONASP pode se utilizar da criação de uma Comissão Temporária, com o objetivo de aprofundar o debate e produzir subsídios para a Plenária sobre matéria de segurança pública.

A Comissão Permanente de Ética e Disciplina é o espaço dedicado à apuração de eventual falta disciplinar cometida por Conselheiro no exercício do mandato. A Comissão é composta por três conselheiros, sendo um de cada segmento, com igual número de suplentes, eleitos pela Plenária.

No exercício de suas atribuições, o Pleno do CONASP pode produzir as seguintes formas de manifestação:

- ✓ **Resoluções:** são atos com caráter normativo, sujeitos à homologação ministerial e publicados no Diário Oficial da União, nos termos do artigo 46 da Portaria 4.026/2010.
- ✓ **Pareceres:** são atos sem caráter normativo, com a exposição de uma posição técnica do CONASP, no âmbito de suas atribuições.
- ✓ **Recomendações:** são atos sem caráter normativo, contendo encaminhamento endereçado a órgão, entidade, organização ou rede integrante ou não da estrutura do Ministério da Justiça;
- ✓ **Moções:** expressam a posição política do CONASP a respeito de assunto submetido a sua apreciação.
- ✓ **Audiências Públicas:** mecanismo utilizado pelo CONASP para interagir e intercambiar opiniões com a sociedade interessada ou afetada pelo assunto, independentemente de seus interlocutores terem assento no conselho. São formas de ampliar a participação da sociedade na discussão da pauta do conselho.

#### **4.4 - As decisões do Conselho e as Políticas de Segurança Pública.**

Talvez a principal angústia de quem está atuando dentro de espaço de ampliação de democracia, seja qual for o mecanismo adotado (Conselho de Política Pública, Orçamento Participativo, Conferência, etc), é obter resposta para essa pergunta: as decisões produzidas nessa instância, independente da vontade governamental, repercutirão nas Políticas Públicas?

Na busca pela resposta para essa pergunta no âmbito do CONASP, depois da sua reformulação, realizou-se uma pesquisa de natureza qualitativa junto a alguns dos atuais gestores da segurança pública em todo Brasil, contemplando as três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal) e as várias estruturas organizacionais dos Órgãos do sistema de segurança Públicas (Secretarias Estaduais de Segurança Pública, Secretaria Nacional de Segurança Pública e Secretarias Municipais de Segurança Pública, Dirigentes de Órgãos Periciais, Diretor Geral do Sistema Penitenciário Nacional e Comandantes de Guardas Municipais) cujo objetivo era saber se de alguma forma as decisões do CONASP estavam influenciando os atos da gestão desses órgãos e/ou as Políticas Públicas da segurança.

Para tanto foram realizadas entrevistas, em um total de dez (10)<sup>21</sup>, voltadas especialmente para obtenção de dados informativos sobre a percepção de cada gestor da

---

<sup>21</sup> Veja o roteiro da entrevista no anexo único.

segurança pública em relação à influência dos atos do CONASP na gestão e nas políticas públicas da sua área de atuação. A pesquisa foi realizada por intermédio de entrevista direta, presencial, para cinco gestores e por meio de canal de comunicação telefônico para os outros cinco entrevistados. Utilizou-se como critério de seleção dos entrevistados, em primeiro lugar, a segmentação por área da segurança pública (gestores Federais, Estaduais e Municipais), depois por tipo de especialidade dos ramos de atuação (segmento da polícia judiciária, da perícia criminal, do sistema penitenciário e das guardas municipais)<sup>22</sup>.

#### **4.5 – Dados da pesquisa sobre o CONASP**

Com base no resultado das respostas dadas pelos entrevistados, foi possível realizar a análise que ora apresentamos, fundamentado no confronto dessas respostas com os elementos destacados no capítulo II para avaliação da efetividade do CONASP.

Nesse contexto, destaco inicialmente as respostas de alguns dos entrevistados que ilustra o pensamento predominante do grupo de entrevistados no que tange à avaliação do elemento político relacionado a essa IP, como segue:

“depois de sua reformulação, com essa composição onde a sociedade civil passou a ser ouvida, a Secretaria que atualmente comando sente-se respaldada politicamente para utilizar as deliberações do Conasp em suas políticas públicas, a exemplo da legislação sobre o papel das Guardas Municipais”; “acredito muito na capacidade do Conselho em produzir decisões e orientações que possam ajudar na melhoria do sistema de persecução penal”; “quando apresento ao governador uma demanda pautada em recomendações do Conasp, tenha a convicção que ele será sensível no sentido de atender, e isso tem ocorrido”<sup>23</sup>.

Na fala de outros entrevistados, que repercute de forma bastante fidedigna o sentimento geral da amostra, é possível inferir o grau de expectativas no campo de atuação do Conselho, especialmente depois de sua reformulação, senão vejamos:

“acredito que o Conasp pode contribuir muito mais, principalmente se conseguir superar os conflitos internos em torno das questões corporativas e passar a discutir

---

<sup>22</sup> O critério adotado para escolha dos entrevistados levou em consideração os aspectos da segmentação por setores da segurança pública, contemplando gestores das Secretarias de Segurança Pública (04), da Secretaria Nacional de Segurança Pública (01); dos Órgãos de Perícia Criminal (02), do Sistema Penitenciário Nacional (01) e das Secretarias Municipais de Segurança Pública (02); e da distribuição geográfica no território Nacional, sendo dois (02) Gestores da esfera Federal; dois (02) da região Sudeste – São Paulo; três (03) da região Nordeste – Paraíba e Pernambuco, um (01) da região Norte - Amapá, um (01) da região Sul - Paraná e um (01) da região Centro-Oeste – Brasília.

<sup>23</sup> Declarações reproduzidas na íntegra a partir das respostas de três dos dez entrevistados e que representa o pensamento de toda amostra sobre esse aspecto.

uma proposta de novo modelo para o sistema de segurança pública para o Brasil”; “acredito que o Conasp pode contribuir muito mais, por exemplo, apresentando propostas para resolver o problema das fontes de financiamento da segurança pública”<sup>24</sup>.

Foi possível ainda buscar na resposta de outro entrevistado, que também representa o pensamento da maioria dos que foram ouvidos, dados para avaliação dos resultados diretos e objetivos da atuação do CONASP em relação às políticas de segurança pública, como segue:

“posso assegurar que o produto das recomendações do CONASP foram e são levados em consideração na fixação das metas do Depen.” Nessa mesma linha outro entrevistado destaca: “a recomendação sobre autonomia dos Órgãos Periciais Criminais tem norteado a nossa política de segurança em relação a esses profissionais no seio da Secretaria”. Um terceiro entrevistado destaca: “o Parecer sobre a participação e o papel dos municípios no contexto da segurança pública tem norteado nossas propostas legislativas sobre o tema no âmbito do Ministério da Justiça”<sup>25</sup>.

Quanto ao efeito do CONASP como instituição participativa na vida das comunidades não foi possível extrair dos entrevistados elementos concretos capazes de subsidiar uma avaliação sobre essa vertente.

Os dados levantados revelam que o Conselho é amplamente conhecido entre os gestores da segurança pública entrevistados, inclusive depois de sua reformulação em razão da 1ª CONSEG, uma vez que todos responderam de forma positiva ao questionamento se conhecem o CONASP. Nessa mesma linha, as respostas dadas pela maioria (oito dos dez), revelam ainda que consideram o CONASP/MJ importante, necessário e sua relação é positiva com o governo que representa.

Também se alcançou um surpreendente índice de 100% de conhecimento, entre o grupo dos dez (10) entrevistados, em relação aos atos produzidos pelo Conselho (Pareceres, Monções, Resoluções e Recomendações); sendo que, desse total, 40%, portanto quatro (04) dos dez (10), afirmou de forma específica, ou seja, indicando o ato que expirou a política, que os atos do CONASP/MJ serviram de base para elaboração de algum ato o política pública no governo do qual faz parte. Os outros seis (06) entrevistados apontaram de forma genérica, ou seja, sem especificar o ato ou a política pública, que os Pareceres, Recomendações, Monções e

---

<sup>24</sup> Declarações reproduzidas na íntegra a partir das respostas de dois dos dez entrevistados e que representa o pensamento de toda amostra sobre a expectativa que todo o grupo tem em relação ao Conselho.

<sup>25</sup> Declarações reproduzidas na íntegra a partir das respostas de três dos dez entrevistados e que representa o pensamento de toda amostra sobre a repercussão dos Atos do Conasp em algum política ou ato administrativo dos governos que cada um compõe.

Resoluções do CONASP/MJ, assim como as Diretrizes da 1ª CONSEG, de alguma forma contribuem para a formulação de política pública ou de metas no governo que representa.

Esses resultados, analisados de forma conjunta, denotam um grau significativo de efetividade do Conasp em relação à amostra, uma vez que seus atos têm contribuído na tomada de decisão do gestor no que diz respeito às políticas de segurança pública. Esse dado é um indicativo de que o CONASP/MJ está no caminho para se transformar em uma importante instância de ampliação da participação no que tange às políticas da segurança pública, mais que, para essa tendência torna-se realidade, é necessário que as instâncias governamentais adotem cada vez os atos dessa IP na formulação de suas políticas públicas.

Por fim, os entrevistados avaliaram livremente suas percepções em relação ao Conselho, sendo que quarenta por cento (40%) entendem que o CONASP/MJ tem tido uma atuação positiva, apontando como motivo para essa avaliação a quantidade de reuniões realizadas pelo Conselho depois de sua reestruturação, a envergadura dos temas debatidos no contexto da segurança pública, além do elevado número de deliberações produzidos no período de pouco mais de dois anos de efetivo funcionamento (parecer, recomendação e moção).

Por outro lado, outros cinquenta por cento (50%) avaliam a atuação positiva mais entendem que o Conselho pode produzir mais e contribuir de forma mais eficaz com as políticas da área de segurança pública, destacando para essa avaliação a quantidade de temas importantes que podem ser debatidos pelo Conselho mais que ainda não entraram em sua agenda, a exemplo da possibilidade de reformulação do sistema de persecução penal e da necessidade de fontes específicas para o financiamento das políticas de segurança pública.

Essas avaliações são, para o escopo da pesquisa que realizamos, o que de forma mais clara apontam para efetividade do Conasp, posto que indica o quanto esse espaço de ampliação da democracia participativa tem sido capaz de produzir deliberações que de alguma forma influenciam as políticas e as decisões dos mandatários da segurança pública, além de criar um senso comum de que se deve esperar cada vez mais do Conasp como ambiente de deliberação sobre políticas públicas da área de segurança pública.

Por fim cabe frisar que, embora não tenhamos destacado no questionário perguntas sobre alinhamento político entre os governos que cada um representa e suas relações com os representantes do Conselho, foi possível perceber que quase todos os entrevistados são simpáticos a esse modelo de ampliação da participação, denotando um alinhamento político com os partidos da coalizão que governaram e governam o Brasil desde 2003 (primeiro

mandado do Presidente Lula). Isso é mais um dado que explica a percepção de efetividade do Conasp entre os entrevistados.

## 5. CONCLUSÃO

Dentro da perspectiva construída para avaliação da efetividade de uma instituição participativa, o Conselho Nacional de Segurança Pública, onde se buscou estabelecer mecanismos para medir a capacidade desse espaço de ampliação da democracia em influenciar os gestores na formulação e implantação de políticas públicas da área da segurança pública, além das variáveis contextuais relativas à participação de segmentos da sociedade civil organizada nesse espaço institucional de representação democrática, fato que, por si, já caracteriza uma forma de efetividade desse modelo de ampliação da representação democrática.

Ademais, as informações coletados na pesquisa, que representa o ponto de vista dos entrevistados, apontam no sentido de que o CONASP/MJ tem produzido deliberações e orientações no campo das políticas de segurança pública que estão sendo incorporadas pelos governos, nas esferas Federal, Estadual e Municipal, quando da formulação de suas políticas ou dos seus atos de gestão. São exemplos mencionados na pesquisa o Parecer 01/2010 que tratou do papel dos Municípios na segurança pública e as Recomendações nº 06/2011 e 07/2012 que orienta os governos quanto ao respeito à autonomia dos Órgãos Periciais Criminais do Brasil.

Para além dessas duas questões pontuais que a análise apontou no sentido da efetividade do CONASP/MJ, também merece destaque as externalidades<sup>26</sup> advindas desse novo modelo de formatação de um conselho de política pública em que gestores, trabalhadores e sociedade civil se encontram para debater e deliberar sobre as questões de fundo de cada política. Sendo a sociedade civil o principal destinatário das políticas de segurança pública, sua presença no seio de um Conselho Nacional gera efeitos para o segmento lá representado, do ponto de vista da percepção de melhoria da política pública, que vai muito além da capacidade de contribuir na formulação da política.

---

<sup>26</sup> As externalidades (ou efeitos sobre o exterior) são atividades que envolvem a imposição involuntária de custos ou de benefícios, isto é, que têm efeitos positivos ou negativos sobre terceiros sem que estes tenham oportunidade de o impedir e sem que tenham a obrigação de os pagar ou o direito de ser indenizados (Paulo Nunes, pesquisado em <http://www.knoow.net/cienceconempr/economia/externalidades.htm>).

É nessa perspectiva que a avaliação do CONASP ganha horizontes de efetividade que alcança patamares superiores aos percebidos na avaliação das políticas públicas, uma vez que todo o grupo de entrevistados, em um total de dez (10), responderam de forma positiva quanto à relação do seu governo com o conselho, indicando ser importante e necessária, além de acreditar que esse espaço de ampliação da democracia participativa tem potencial para produzir muito mais orientação aos gestores da segurança pública brasileira.

Note-se então que, na visão do escopo da pesquisa, o Conselho Nacional de Segurança Pública não só tem produzido manifestações que de alguma forma são replicadas em políticas públicas ou em atos da gestão da segurança pública do Brasil, como tem gerado expectativas da parte dos gestores na formulação de outras manifestações que subsidiarão novas políticas para suas gestões.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABROMOVAY, Miriam. *Relatório Final de Mobilização e Debate: Segurança Pública com Cidadania nas Escolas* – 1ª Edição, Brasília, 2009.

ALVES, Alda Judith. *Planejamento de Pesquisas Qualitativas em Educação*. PP 54-61.

ANASTÁSIA, Fátima. e INÁCIO, M. *Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades*. Belo Horizonte: DCP-UFGM, Fevereiro de 2006.

ARMONY, A. *Civic Engagement and Democratization*. Stanford University Press, 2004.

ARRETCHE, M. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

AVRITZER, Leonardo. e BOAVENTURA, S. *Introdução: para ampliar o cânone democrático*, Belo Horizonte, 2003.

AVRITZER, Leonardo. *Introdução: A qualidade da Democracia e a Questão da Efetividade da Participação: Mapeando o Debate*. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação, organizador: Roberto Rocha C. Pires, Brasília: Ipea, 2011.

AVRITZER, Leonardo. *Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação*. Rio de Janeiro: Revista de Ciências Sociais, 2007, Vol. 50, n. 3.

AVRITZER, Leonardo. *Teoria Democrática e Deliberação Pública*. Belo Horizonte: Departamento de Ciência Política - UFMG, 2000.

AVRITZER, Leonardo. *A Moralidade da Democracia*. São Paulo: Perspectiva, 2006.

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

AVRITZER, Leonardo. e ANASTÁSIA, Fátima. *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortes, 2003.

AVRITZER, Leonardo e PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. In AVRITZER, L. e SILVA, E.M. Et All. *Controle Público e Democracia*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

BOBBIO, Norberto. *Marxismo e Estado*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia – Uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto, Estado, governo, sociedade. Para uma Teoria Geral da Política. 9ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

CARVALHO, A. I. Os Conselhos de saúde, participação social e reforma do Estado. In: TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Eveline (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, UNICAMP, 2010.

CASTORIADIS, C. *As Encruzilhadas do Labirinto*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

CASTRO, Marina Pimenta Spínola. *Democracia Participativa – Nova Relação do Estado com a Sociedade*. Brasília: Serrana Gráfica e Editora, 2ª Edição, Abril de 2011.

DAGNINO, E.; OLIVEIRA, A.; PANFICHI, A. (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: UNICAMP, 2006.

DRAIBE, S. M. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. In: TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Eveline (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, UNICAMP, 2010.

DRYZEK, J. S. *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Great Britain: Oxford University, 2000.

FARIA, Claudia Feres e RIBEIRO, Uriella Coelho. *Entre o Legal e o Real*, Artigo sobre as variáveis institucional dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas: Belo Horizonte, DCP – UFMG, 2010.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (ed). *Deepening democracy: institutional innovation in empowered participatory governance*. London: Verso, 2003.

GENRO, Tarso. *apud Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública*. Brasília, 2009.

HABERMAS, J. *The theory of communicative action*. Boston: Beacon Press, 1984.

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos. *Segurança Pública e Cidadania – Uma análise orçamentária do PRONASCI*. Brasília: INESC, 2011.

LEFORT, C. *Pensando o Político*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

KELSEN, H. Essência e Valor da Democracia. In: KELSEN H. *A Democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 1929.

MARQUETTI, A. A. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil*, São Paulo: Cortez, 2003.

MERCADANTE, O. Os conselhos municipais de saúde. In: TATAGIBA, Luciana. *Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil*. In: DAGNINO, Eveline (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, UNICAMP, 2010.

MIKI, Regina. *USB Flash Drive – Arquivos 1ª CONSEG e CONASP*. Brasília, 2009 – 2010, 2011.

MOORE, B. *Social origins of dictatorship and democracy: Iord and peasant in the making of the modern word*. Boston: Beacon Press, 1966.

MORONI, José Antônio. *O direito a participação do Governo Lula no Brasi*. Brasília, 2009.

O'DONNELL, G. A. *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: studies in South American politics*. Berkeley: Institute of International Studies University of California, 1973.

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalism and social democracy*, Cambridge: New York: Cambridge University Press, 1985.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Das Ações Coletivas às Redes de Movimentos Sociais*, 2009.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, socialismo, and democracy*. New York London: Harper & Brothers, 1942.

SEN, Amartya. “*Democracy as a Universal Value*”. *Journal Of Democracy* 10.3 (1999) 3-17.

SILVA, M. K. A expansão do orçamento participativo na Região Metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortes, 2033.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Eveline (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, UNICAMP, 2010.

TEIXEIRA, A. C.; TATAGIBA, L. *Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção de políticas públicas*. In: Encontro da ABCP, 6. Campinas: UNICAMP, 2008. Mimeografado.

YOUNG, I. M. *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press, 2000.

WEBER, Max. *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press, [1919] 1978.

WOOD, E. M. *Democracy agaisnt capitalismo*. Cambridg, IK: Cambridge University Press, 1996.

WAMPLER, Brian e outros. Que tipos de resultados devemos esperar das Instituições Participativas? – In *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação, Capítulo 2*. organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: IPEA, 2011.

## **7. ANEXOS**

### **7.1 - Anexo Único - Roteiro de entrevista**

#### **Entrevista com Gestores de Segurança Pública.**

Bom dia!

Meu nome é Agadeilton Gomes Lacerda de Menezes, estou realizando uma pesquisa com a finalidade de levantar dados para elaboração de minha monografia no do curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais, em nível de Pós Graduação *lato sensu*, realizado pela Universidade Federal de Minas Gerais, em parceria com a Secretaria Geral da Presidência da República como parte do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais.

Nesta pesquisa, busco avaliar o impacto do Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP/MJ, ligado ao Ministério da Justiça, sobre a gestão da segurança pública. Esse conselho, embora instituído oficialmente em 25 de agosto de 1989, passou por um significativo processo de reformulação no ano de 2009 em função das diretrizes aprovadas na 1º Conferência Nacional de Segurança Pública – 1ª CONSEG. Desde então passou a contar com uma estrutura de representatividade em sua composição que contempla os segmentos da sociedade civil, trabalhadores e gestores da Segurança Pública, os quais, na condição de Conselheiros, passariam a exercer o papel de fiscalizar as políticas públicas dessa área e ainda a propor soluções para os muitos problemas que passa a área da Segurança Pública.

O trabalho de campo da pesquisa está sendo realizado com gestores da Segurança Pública do Brasil. Por isso seu nome foi selecionado para participar. Sua contribuição é de extrema relevância para o sucesso de meu trabalho. Ressalto que durante a entrevista **não há respostas certas ou erradas**, meu interesse é conhecer sua experiência e percepções acerca das questões propostas. Desejo acumular o máximo de informações de seu depoimento, por isso peço sua autorização para gravar essa entrevista. Mas pode ficar absolutamente tranquilo, pois **você não será identificado em nenhum relatório, livro ou qualquer texto. Asseguro que suas respostas serão sigilosas e seu nome não será associado a elas.** Todas as informações provenientes da pesquisa serão analisadas por mim com o devido cuidado de preservar os entrevistados.

- 1- Para começar eu gostaria que você me dissesse seu nome? Sua idade? Sua formação? O local onde exerce a função de Gestor da Segurança Pública, (Em qual Estado da federação ou se na União)?
- 2- A quanto tempo é gestor (a) da segurança pública?
- 3- Na condição de Gestor (a) da Segurança Pública do seu Estado ou da União, o Senhor (a) tem conhecimento da existência do CONASP/MJ? (como o senhor tomou conhecimento

da existência do CONASP/MJ? A quanto tempo?)

4- Como você avalia a relação entre o governo que você representa e CONASP/MJ? (positiva X negativa, necessária X desnecessária, importante X sem importância. **Cite alguns exemplos para ilustrar sua resposta**)

5- Você toma conhecimento das reuniões do CONASP/MJ? **Se não**, por quê? **Se sim**, você acompanha essas reuniões? De que forma?

6- A partir de 2009, o CONASP/MJ realizou quatorze (18) reuniões Ordinárias, quatro (04) reuniões extraordinárias, nas quais foram emitidas oito (08) recomendações, sete (07) Monções e um (01) Parecer. O Senhor(a) tomou conhecimento ou ouviu falar de algum (uns) desses atos do CONASP/MJ? De que forma tomou conhecimento ou ouviu falar?

7- **(somente para quem respondeu na questão 6 que tomou conhecimento ou já ouviu falar)** Considerando os atos do CONASP/MJ citados na questão anterior, houve alguma decisão administrativa ou política pública implementada e/ou alterada **na gestão do governo que você representa** em função desses atos? (Quantas vezes? Como os atos do CONASP/MJ são incorporados na gestão que o governo que você representa realiza? Por que foram incorporados? Os atos do CONASP/MJ contribuíram ou atrapalharam para a gestão da segurança pública do governo que você representa? Por quê?)

8- Para finalizar gostaria que você avaliasse a atuação do CONASP/MJ. Como você tem percebido a eficácia do CONASP/MJ para a gestão da segurança pública a nível nacional? E a nível Estadual? (Que importância você atribui ao CONASP/MJ na gestão da segurança pública? Fale mais sobre a atuação do CONASP/MJ e como ela afeta seu trabalho.)

## **AGRADECIMENTOS**

Meus sinceros agradecimentos pela disponibilidade em auxiliar nesta pesquisa de campo. Suas contribuições serão significativas para a conclusão deste estudo e, por conseguinte, para a geração de conhecimento no tocante à eficiência do Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP/MJ. Caso tenha interesse em receber os resultados dessa pesquisa, favor informar seus dados de E-mail que terei satisfação em lhe encaminhar os resultados.