

# Segurança e participação social, uma agenda a construir

O Brasil possui notável experiência na construção de políticas públicas por meio da participação social, cuja demanda compunha o eixo principal das reivindicações dos diversos movimentos populares da década de 1980. Mas quando se observam os direitos sociais, previstos no art. 6º da Constituição Federal de 1988, percebe-se que a segurança pública é o único dos direitos que ainda não possui um modelo de gestão participativa em âmbito federal. No entanto, esse aspecto praticamente não é citado nas discussões sobre as reformas necessárias no campo da segurança pública no Brasil. Nesse sentido, apresentam-se aqui algumas propostas para um novo desenho institucional da gestão das políticas públicas de segurança, capaz de aproximá-las das experiências de gestão descentralizada e participativa de outras áreas do Estado brasileiro e, também, de superar o problema adaptativo da segurança pública no Brasil.

Alberto L. Kopittke,\* Fernanda Alves dos Anjos\*\* e Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira\*\*\*

A democracia é o sistema vigente em mais da metade do mundo, mas sua real aplicação encontra grandes diferenças entre os países. Apesar dessas divergências, a democracia representativa, baseada em eleições esporádicas de representantes eleitos pelo povo, é o carro-chefe dos sistemas democráticos contemporâneos.

Contudo, a sociedade contemporânea exige um sistema político que suporte complexidades crescentes. O modelo hegemônico de democracia, isto é, o modelo liberal representativo, apesar de propugnado pelos teóricos liberais como a melhor forma de democracia a ser aplicada nos Estados modernos, mostra-se insuficiente para resolver os problemas de qualidade da democracia. Atualmente, tal modelo não é a única possibilidade. Pelo contrário, seu teor democrático é questionável e deve ser reconstruído, sob pena de aprofundar cada vez mais a apatia política dos indivíduos.

Nesse contexto, intensificam-se os questionamentos acerca da suficiência do modelo democrático exclusivamente representativo, retomando a necessidade da participação concreta dos cidadãos nas decisões políticas. Assim, resgata-se a discussão sobre a importância de mecanismos de democracia direta e/ou participativa no âmbito do sistema político. Experiências exitosas de exercício desses mecanismos brotam de diferentes países e demonstram que, apesar do tamanho das populações nacionais e da multiplicidade de problemas, é possível vislumbrar soluções alternativas para a política e para o fomento da cidadania.

Em um grande número de países democráticos, esses dois aspectos – mais espaços públicos e mais questões abertas à reflexão e deliberação – funcionam como fios condutores para as mudanças necessárias. Para fazer valer esse crescimento de espaços e questões, é preciso adotar novos desenhos institucionais que garantam a legitimidade da relação Estado-sociedade. A complexidade e a celeridade das transformações são incompatíveis com democracias inflexíveis e restritas apenas ao processo de eleição dos governantes.

No Brasil, seguindo o movimento mundial das chamadas “concepções não hegemônicas da democracia” (Avritzer; Santos, 2003), a pressão da sociedade civil brasileira realizada no momento constituinte, na década de 1980, ensejou a introdução de novos instrumentos democráticos de participação popular na formulação, execução e fiscalização de políticas públicas.

## Controle, diálogo e participação social

A demanda por participação compunha, na sociedade brasileira, o eixo principal das reivindicações dos diversos movimentos populares da década de 1980. A proposta era tornar o ciclo das políticas públicas mais democrático, transparente e em condições de responder às demandas da população.

Nesse sentido, além da própria abertura do sistema político com a redemocratização, foram instauradas novas estruturas institucionais de exercício democrático na formulação, implementação e no controle de políticas públicas, criados mecanismos de *accountability* e definidas dimensões de responsabilidade pública pelas políticas realizadas. O processo de desenvolvimento de diversas políticas passou, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, a assimilar alguns pressupostos da democracia participativa, o que, segundo José Antonio Moroni, “criou o que chamamos do ‘sistema descentralizado e participativo’ (conselhos e conferências nas três esferas de governo e nas diferentes políticas públicas)” (2006, p.2).

Nesse contexto, criaram-se canais de participação social para ampliar a cidadania que se constituíram, basicamente, em dois tipos: formais

(conselhos cogestores e setoriais, conferências, orçamento participativo) e informais (colóquios, oitivas, fóruns não institucionalizados, mesas de negociação, redes e associações diversas).

Cabe ressaltar que a democratização dos espaços de decisão e o controle social já foram incorporados formalmente em diversos setores das políticas públicas nacionais (nas três esferas de governo), como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (ver quadro Espaços democráticos, p. 42).

Tanto o SUS como o SNHIS utilizam-se de instrumentos capazes de garantir uma gestão descentralizada e compartilhada da política pública. De um lado, promovem a articulação entre fundos, conselhos e conferências nas três esferas de governo, apresentando capilaridade inédita nas ações implementadas. De outro, garantem a participação dos diversos setores da sociedade em todas as esferas de decisão.

Reconhecendo a importância dessas experiências para o avanço das políticas públicas, há de se pensar, agora, em uma forma de dar voz à sociedade para que trate de outra questão estrutural em todas as esferas de organização do Estado brasileiro: a segurança pública.

No art. 6º da Constituição Federal, é possível perceber que a segurança pública é o único dos direitos sociais ali previstos que ainda não possui um modelo de gestão participativa, em âmbito federal, com poder deliberativo sobre a Política Nacional e o Fundo Nacional de Segurança Pública, além de ser o único com o conselho nacional desativado (ver quadro Legislações dos direitos sociais, p. 44). No entanto, a falta de mecanismos participativos na gestão das políticas de segurança pública não é muito citada nas discussões sobre as reformas necessárias nesse campo no Brasil. As estratégias sugeridas, normalmente, restringem-se a propostas de reformas legislativas – constitucionais ou infraconstitucionais – ou reformas de modelos gerenciais das instituições policiais.

Essas estratégias, contudo, têm avançado lentamente em razão de vários motivos, tais como: um ambiente marcado pelo conflito entre as corporações,

\* Secretário de Segurança e de Cidadania de Canoas, foi coordenador geral da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública e assessor especial do ministro de Estado da Justiça.

\*\* Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília, secretária executiva da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.

\*\*\* Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília, especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental; secretária executiva-adjunta da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.

## Espaços democráticos de decisão e controle social

O SUS foi fruto de um processo histórico construído pelo movimento sanitarista que conseguiu transferir a ação do Estado de resposta à doença para a prevenção da saúde, incorporando os trabalhadores de saúde e a sociedade civil nos processos de definição política do sistema. A Lei 8.080/90 e a Lei 8.142/90 consolidaram o SUS, estabelecendo como integrantes do sistema as conferências e os conselhos, garantindo a participação da população na formulação da política nacional de saúde nas três esferas de governo.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS – (Lei 11.124/05) foi o primeiro projeto de lei de iniciativa popular aprovado pelo Congresso Nacional sob a égide da Constituição de 1988. Trata-se de um sistema que busca, de forma descentralizada e democrática, integrar as políticas habitacionais dos três entes federativos, articulando os diversos agentes envolvidos na produção habitacional. A estrutura do SNHIS conta com um fundo nacional, gerido por um conselho gestor, com representantes da sociedade civil e do poder público eleitos a partir da Conferência Nacional das Cidades. O acesso aos recursos do fundo pelos estados e municípios depende da criação de fundos estaduais e municipais e respectivos conselhos gestores, bem como da elaboração de planos estaduais e municipais, o que garante uma gestão descentralizada, marcada pela cooperação entre os entes federativos. O SNHIS visa, também, a uma gestão compartilhada, envolvendo os governos, a iniciativa privada e os setores da sociedade no processo de construção da política habitacional. ■

poucos agentes de segurança com formação em gestão pública; baixo acúmulo, por parte dos movimentos sociais, na discussão do tema; senso comum hegemonizado por concepções reativas, punitivas e de curto prazo; dentre outras.

Portanto, ao analisar o avanço conquistado em políticas públicas de outros setores, é possível chegar à conclusão da necessidade de se agregar nova estratégia na busca de reformas estruturais na gestão das políticas públicas de segurança<sup>1</sup> no Brasil. Trata-se da perspectiva de construção de um novo espaço institucional composto por atores (incluindo as próprias representações dos agentes de segurança) que, hoje, não compartilham nenhum grau de responsabilidade na formulação das políticas públicas, e que tenha como método de funcionamento a promoção do diálogo para a concertação de agendas, a eficácia das políticas e a garantia do direito fundamental à segurança.

Nessa perspectiva, é preciso passar a compreender a segurança pública como um desafio adaptativo,<sup>2</sup> e não apenas como um problema

operativo/instrumental, no qual todas as questões políticas são vistas como problemas que obstruem o caminho para soluções realmente efetivas. Trata-se de uma questão de grande complexidade, na qual não existem soluções unívocas ou mágicas, mas, sim, soluções que dependem de atores diversificados, com diferentes valores e interesses que se encontram, muitas vezes, em conflito ou sobreposições de competência.

Nesse tipo de problema de alta complexidade, a sociedade passa a exigir do Estado uma solução imediata e urgente (nem sempre disponível), o que aumenta o conflito de interesses e diminui a possibilidade de estabelecimento de diálogo e, conseqüentemente, a concertação de consensos mínimos capazes de produzir uma política pública eficaz. E nem sempre a solução é encontrada por meio do uso vertical da autoridade ou pela via meramente legislativa, até porque, dificilmente, reformas legislativas (se aprovadas) feitas sem deliberação pública lograrão êxito em sua implementação.

Esse tipo de solução “de cima para baixo” traz, em seu seio, enorme vício: a falta de legitimidade, o que inevitavelmente gera a ausência de reconhecimento pela sociedade e, como consequência, a ineficácia das ações.

A solução estrutural para desafios adaptativos depende de um processo de aprendizagem e mudança de valores, crenças e condutas, o qual requer um processo de participação e deliberação pública entre os diferentes atores implicados. Somente assim, as soluções alcançarão eco na estrutura social.

### Novo conceito, velho desenho

Um novo marco de políticas públicas, que percebe o problema da segurança pública como uma questão social complexa, vem se consolidando no Brasil nos últimos anos e atingiu um novo patamar institucional por meio do Programa

Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), instituído pela Lei 11.530, de 25 de outubro de 2007.<sup>3</sup>

Segundo Theodomiro Dias Neto (2005), esse novo modelo, também chamado de Nova Prevenção, pode ser caracterizado por quatro diretrizes fundamentais, que passam a nortear as políticas de controle e prevenção do delito: interdisciplinaridade, intergeracionalidade, participação e descentralização.

No entanto, para implementar o Nova Prevenção, que possui suas origens na Escola de Chicago, há a necessidade de se desenvolver novos desenhos institucionais de gestão em todas as instâncias de implementação (municípios, estados e União), que apontem em direção a um novo modelo de gestão participativa e do qual diversas áreas das políticas públicas possuem grandes referências.

Portanto, é possível afirmar que a passagem de um modelo reativo, desintegrado e com baixos patamares de confiança por parte da sociedade na área da segurança pública, para um modelo preventivo, sistêmico e que reconstitua a confiança da população nas políticas públicas não será realizado se não for construída uma governança democrática<sup>4</sup> na gestão da segurança pública. Essa governança deve ser caracterizada pelo uso do poder dos recursos políticos, econômicos e administrativos para gerir uma nação de forma participativa, transparente, igualitária e inclusiva, capaz de aumentar a eficiência e a eficácia das políticas, dos planos e programas.

As políticas públicas de segurança, que têm por objetivo construir patamares superiores de coesão social,<sup>5</sup> devem basear-se em um modelo de

3 Mais informações, em <[www.mj.gov.br/pronasci](http://www.mj.gov.br/pronasci)>.

4 Segundo James Warner Björkman, a “governança reunitiva a administração pública e a participação política” (2006, p. 279).

5 A coesão social é um atributo das sociedades que consiste em assegurar o bem-estar para todas as pessoas, sem distinção, por meio do acesso a serviços públicos de qualidade e fomentando projetos compartilhados de convivência. A coesão social também deve ser econômica e territorial. A governança democrática deve gerar coesão social. A coesão necessita de coordenação: coordenação de múltiplos atores, com liderança efetiva do Estado. Ela não implica inexistência de pobreza e desigualdade de renda entre grupos sociais e regiões, exige, porém, a presença de mecanismos de redistribuição, de promoção de equidade e proteção dos grupos menos favorecidos, para tornar possível a igualdade de oportunidades para que todos os membros da sociedade possam satisfazer suas necessidades (perspectiva socioeconômica). A coesão social requer a busca de consensos políticos em questões relativas ao acesso de todas as pessoas aos serviços sociais básicos – saúde, educação de qualidade, justiça independente, confiável e transparente e emprego decente, entre outras prioridades (perspectiva sociopolítica). A coesão não implica inexistência de conflitos ou divisões étnicas, religiosas, de gênero, sociais ou políticas, mas exige a presença de instituições públicas e privadas legítimas e reconhecidas para gerenciar o conflito de maneira eficaz (perspectiva socioinstitucional). A coesão social requer indivíduos que se envolvam na gestão dos assuntos públicos e exerçam a cidadania, favoreçam o diálogo, a solidariedade, a tolerância e o respeito às diferenças, evitando o desencanto e a apatia (perspectiva sociocultural). Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, 2008.

1 Segundo Túlio Kahn e André Zanetic (2005), há uma diferenciação entre “políticas de segurança pública e políticas públicas de segurança, pois as primeiras são mais amplas e mesclam as questões de segurança a aspectos como cidadania e direitos humanos, enquanto as segundas referem-se a atividades típicas da atuação policial e repressiva” (apud Azevedo, 2006, p. 26).

2 Sobre “desafio adaptativo”, conforme Ronald Heifetz (1994): “é um tipo de problema ou situação que reflete uma divisão ou um conflito entre os sistemas de crenças do povo, ou entre as crenças e as circunstâncias. Entre as características do desafio adaptativo apontadas pelo autor, estão (1) a dificuldade de prover respostas técnicas ou procedimentos de rotina; (2) a não existência de soluções “mágicas” nem respostas claras da parte das autoridades públicas; (3) e implicam uma pluralidade de atores e valores em competição. Além disso, o desafio adaptativo requer coordenar um processo de aprendizado inovativo baseado principalmente na implementação de “políticas inclusivas” e promovidas por um processo de liderança” (Apud Peral, 2006, p. 37).

gestão pública no qual a implementação das ações ocorra por meio de redes, em vez da hierarquia ou do mercado. Sua lógica deve superar a lógica jurídica e a lógica econômica para assumir explicitamente a lógica da política. A condição para o êxito de políticas públicas baseadas no modelo Nova Prevenção encontra-se, portanto, no redesenho de uma administração legalista ou administradora de serviços para uma administração catalisadora das forças sociais, conforme **Esquema 1** (Bovaird; Löffler, 2003, p.19).

Esse novo modelo agrega conhecimentos que, na maioria das vezes, não são levados em conta em uma gestão apartada da sociedade. Por outro lado, as propostas que resultam desse processo possuem maior legitimidade, uma vez que o conjunto de atores sociais e governamentais se sente parte de sua construção e identificado com seus resultados. Além disso, essa dinâmica de gestão pública é referência quando se trata de restabelecer os laços de confiança entre a sociedade e o Estado, o que parece uma necessidade urgente no caso da segurança pública brasileira: construir parcerias interagenciais e realizar abordagem interdisciplinar.

Com isso, as políticas de prevenção e qualificação estrutural das instituições terão maior apoio social e agregarão um número maior de cidadãos em sua construção. Elas também fortalecerão o conjunto de redes sociais e aumentarão a circulação das informações e a transparência da execução das políticas públicas, potencializando a capacidade do Estado de interpretação e intervenção sobre o complexo fenômeno social da violência.

Com base no que foi apresentado, surgem algumas propostas para um novo desenho institucional da gestão das políticas públicas de segurança, capaz de aproximá-las das experiências de gestão descentralizada e participativa de outras áreas do Estado brasileiro e, também, de superar o problema adaptativo da segurança pública no Brasil.

De acordo com a Secretaria-Geral da Presidência da República, as conferências são:

*Espaços de discussão ampla, nas quais o Governo e a sociedade, por meio de suas mais diversas representações, travam um diálogo de forma organizada, pública e transparente. Fazem parte de um modelo de gestão pública participativa que permite a construção de espaços de negociação, a construção de consensos, o compartilhamento de poder e a corresponsabilidade entre o Estado e a sociedade civil. Sobre cada tema ou área, é promovido um debate social que resulta em um balanço e aponta novos rumos (2008).*

Após a Constituição Federal de 1988, a realização de conferências, em especial vinculadas às políticas públicas da área social, começou a tomar grandes proporções. No governo do presidente Lula, já foram realizadas cerca de 50 conferências nacionais, que, por sua vez, provocam a concretização de outros espaços de participação social em âmbito estadual, regional e municipal. Assim, o

exercício democrático por meio das conferências gera, em efeito “cascata”, a participação de centenas de milhares de cidadãos brasileiros na reflexão e deliberação acerca das políticas públicas nacionais.

Em que pese o cenário favorável para o desenvolvimento de espaços participativos, a realização de conferências e institucionalização de conselhos no âmbito da segurança pública ainda é excepcional. Há episódicas experiências locais e com formatos diferenciados, como a 1ª Conferência Estadual de Segurança Pública, realizada no Rio Grande do Sul, em 2000. Outro exemplo é a 1ª Conferência Municipal de Segurança Urbana, realizada em Porto Alegre (RS), em maio de 2006, tendo como tema “Construindo a segurança cidadã em Porto Alegre com a integração estado, município e comunidade”. Registre-se, também, a realização da 1ª Conferência Estadual de Segurança Pública, convocada, no início de 2008, pelo governo do estado de Pernambuco.

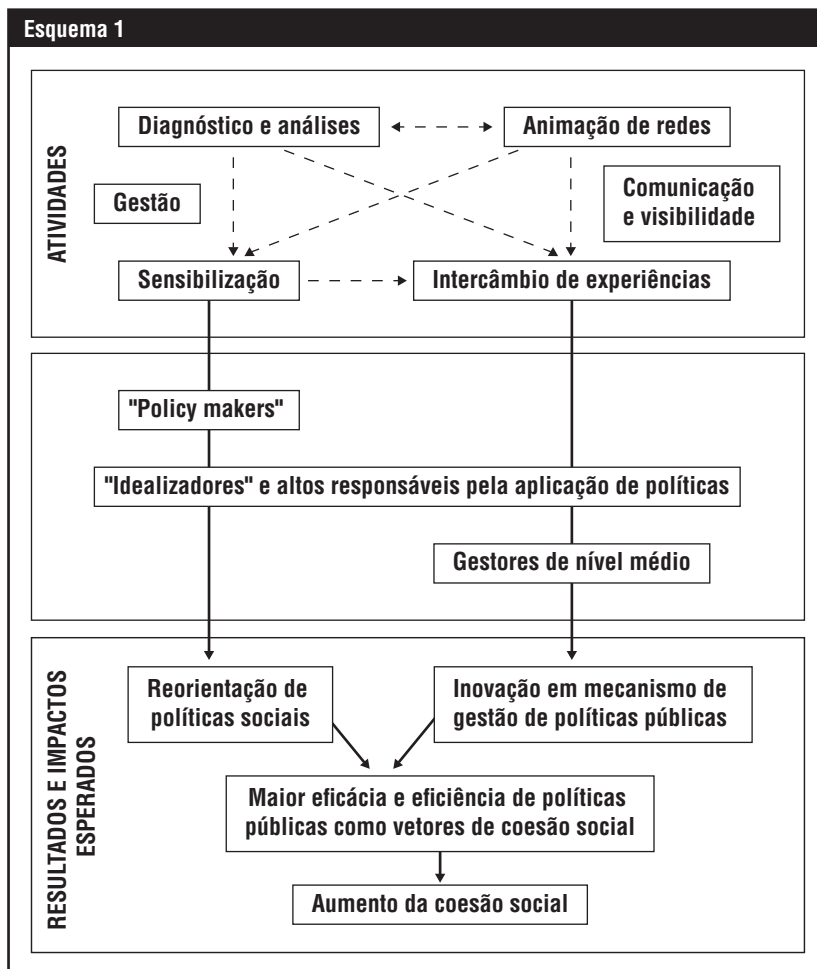
Já com relação aos conselhos, apesar da ausência de dados oficiais, apenas Pará, Alagoas e Minas Gerais possuem estruturas formais ativas e em funcionamento, mesmo com a pouca representatividade de suas composições (Lyra, 2008, p.130).

No entanto, embora haja pouca institucionalização de mecanismos de participação na área da segurança pública, estudo recente identificou que 5% das 11.201 deliberações emanadas das conferências nacionais realizadas a partir de 2003 têm como foco central a segurança pública, o que demonstra a relevância do tema para a sociedade civil brasileira (Souza, 2008).

Mesmo sendo um direito social, a segurança pública, diferente dos demais direitos arrolados no art. 6º do texto constitucional, abre-se para a realização de uma conferência nacional somente depois de 20 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988. Em 8 de dezembro de 2008, foi lançada oficialmente a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg), com o objetivo de “definir princípios e diretrizes orientadores da Política Nacional de Segurança Pública, com participação da sociedade civil, trabalhadores e poder público como instrumento de gestão, visando efetivar a segurança como direito fundamental”.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Esse é o objetivo geral da 1ª Conseg, previsto em seu regimento interno, aprovado pela Portaria MJ 2.482, de 11 de dezembro de 2008. A íntegra do documento pode ser consultada em <www.conseg.gov.br> acessada em 30 de junho de 2009.

**Esquema 1**



## Legislações dos direitos sociais

Com exceção da segurança, os demais direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição de 1988 possuem mecanismos de gestão participativa previstos formalmente:

- educação – Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Lei 11494/07), e Conselho Nacional de Educação (Lei 9.394/96);
- saúde – participação da comunidade na gestão do SUS (Lei 8.142/90);
- moradia – Conselho Nacional das Cidades, constituído em 2004;
- lazer – Conselho Nacional de Esportes (Decreto 4.201/2002); Conselho Nacional de Política Cultural (Decreto 5.520/2005);
- previdência social – Conselho Nacional de Previdência Social (art. 194 da Constituição e Lei 8.213/1991);
- proteção à maternidade e à infância – Conselho Nacional da Criança e Adolescente (Lei Federal 8.242/1991);
- assistência aos desamparados – Conselho Nacional de Assistência Social (Lei 8742/1993);
- trabalho – (previsto no art. 10 da Constituição Federal, Convenção 88 da Organização Internacional do Trabalho – OIT); Conselho Nacional do Trabalho (Decreto 5.063/2004); Conselho Curador do FGTS (Lei 5.107/66); Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e comissões estaduais e municipais de emprego. ■

Como iniciativa do Ministério da Justiça, a 1ª Conseg é um marco histórico para a segurança pública e para a democracia brasileira. Ao longo do primeiro semestre de 2009, serão realizadas as etapas preparatórias e eletivas que culminarão na etapa nacional, no fim de agosto, em Brasília, DF. O projeto da 1ª Conseg foi elaborado e estruturado por sua cordenação executiva, composta por equipe do Ministério da Justiça, e deliberado pela Comissão Organizadora Nacional, formada por membros dos três segmentos representados na conferência: sociedade civil, trabalhadores da área de segurança pública e representantes do Poder Público.<sup>7</sup>

A 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública é uma conquista da democracia brasileira e servirá de espaço para que a sociedade reflita sobre os rumos da política nacional para a área e, mais ainda, reconheça e dialogue com os diversos atores que influenciam direta e indiretamente na concretização de políticas públicas de segurança. O resultado esperado desse esforço é enorme: a construção democrática de um novo paradigma para a segurança pública.

Também na segurança pública, a partir da Constituição Federal, iniciou-se a constituição do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp),

que surgiu, no entanto, com as características dos conselhos que poderíamos chamar de “primeira geração”, anteriores ao novo marco constitucional.

A maioria desses conselhos setoriais, até a Constituição Federal de 1988, eram meramente consultivos e compostos apenas por especialistas indicados pelo ministro ou por membros do próprio governo federal, modelo até hoje seguido pelo Conasp.

O primeiro registro do Conasp data do dia 25 de agosto de 1989, em sua ata de criação. O Decreto 98.936, de 1990, aprovou o Protocolo de Intenções que institucionalizou o Conasp foi objeto de nova regulamentação por meio do Decreto 2.169, de 1997, o qual dispôs, por exemplo, que:

*1) O Conasp é um órgão colegiado de cooperação técnica entre os entes federativos no combate à criminalidade, subordinado diretamente ao ministro da Justiça.*

*2) Entre suas finalidades, consta formular a Política Nacional de Segurança Pública.*

*3) É formado por oito membros, sendo o ministro da Justiça seu presidente, e o secretário nacional de Segurança Pública seu vice-presidente. A única participação da sociedade civil é da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e não é obrigatória.*

Somente após cinco anos, foi elaborado o regimento interno, a partir da Resolução 01, de 2003, que abriu a possibilidade de convocar convidados de organismos públicos ou privados principalmente para comissões temáticas, sem direito a voto.

Segundo o regimento, as deliberações do Conasp deveriam ser sempre externalizadas no formato de resolução, resultado da apreciação de pareceres apresentados pelos presidentes dos conselhos regionais.

Consta dos arquivos da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) o registro de nove reuniões ordinárias<sup>8</sup> e duas extraordinárias<sup>9</sup> do conselho, tendo sido publicadas nove resoluções a partir da promulgação de seu Regimento Interno.

Assim, é possível perceber que o Conasp tem por origem o mesmo movimento que se deu nas demais políticas públicas após a aprovação da Constituição de 1988. Porém, diferentemente dos demais conselhos, ele recebeu atribuições eminentemente técnicas, sem uma composição multissetorial e sem a participação de representantes da sociedade civil ou dos trabalhadores da área. Por isso, enquanto na maioria das políticas públicas avançou-se para um novo modelo institucional, a partir da evolução dos conselhos, na segurança pública permaneceu um desenho pré-constitucional.

As resoluções do Conasp não têm força normativa e, por isso, não têm o poder de obrigar outros órgãos do sistema de segurança pública, sendo apenas um órgão de “cooperação técnica”, subordinado ao ministro da Justiça, sem nenhuma autonomia sequer para autoconvocação.

Possivelmente, em razão de suas características, o conselho, ao longo de quase 20 anos de existência formal, teve papel insignificante na formulação das políticas públicas de segurança, sem fortalecer ou potencializar as redes de segurança que trazem em sua complexidade o conjunto de conflitos concretos da realidade e as alternativas que se vão construindo para superá-los.

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

Nessa re-estruturação, o conselho passaria a ser o centro político do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), assumindo o poder deliberativo sobre a implementação das políticas públicas de segurança e sobre as diretrizes para a gestão do Fundo Nacional de Segurança Pública.

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

<sup>8</sup> As reuniões foram realizadas nas seguintes datas: 11 de janeiro de 1990; 4 de abril de 1991; 17 de outubro de 1991; 4 de março de 1997; 13 de outubro de 1999; 16 de novembro de 1999; 20 de fevereiro de 2002 e 13 de março de 2002.

<sup>9</sup> Realizadas em 8 de junho de 1993 e 29 de outubro de 1993.

<sup>7</sup> Mais informações sobre a 1ª Conseg e sobre a Comissão Organizadora Nacional em <[www.conseg.gov.br](http://www.conseg.gov.br)>.

É importante ressaltar que a esse novo desenho institucional também deve corresponder uma reestruturação no órgão do poder Executivo, responsável pela implementação das políticas públicas, assim como na constituição da estrutura necessária de apoio ao conselho.<sup>10</sup>

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

### Balanço final

A implementação de uma agenda de participação social na segurança pública brasileira, por meio da realização da conferência e da reformulação do Conselho Nacional de Segurança Pública, contribuirá para a continuidade e a consolidação do processo de transformação do paradigma iniciado pelo Pronasci, reformulando e fortalecendo as instâncias democráticas de decisão do Susp em todos os entes federados.

A experiência é inovadora e desafiadora, mas não há como não destacar seu potencial transformador. Além disso, o problema da segurança pública tem aparecido entre as três principais preocupações dos brasileiros em sondagens de opinião.<sup>11</sup> O esforço comum entre Estado e sociedade para construir a conferência é um passo simbólico, mas também materialmente relevante, no processo de abertura democrática da gestão do Estado brasileiro nos temas estruturais da sociedade. É também um processo de valorização das “redes de segurança”, aumentando, com isso, o capital social e a coesão social do país para a implementação de políticas públicas cada vez mais efetivas.

Os desafios à concretização desse espaço de participação não são poucos. E para que esse processo seja efetivamente democrático e os consensos alcancem legitimidade para a consolidação de um novo paradigma de segurança pública, é preciso fazer com que os diversos atores sociais envolvidos sejam sujeitos do processo de deliberação das políticas públicas, colaborando com sua

implementação. Dessa forma, a conferência deve traduzir os interesses e os anseios da população em geral e do conjunto de organizações da sociedade civil e dos servidores públicos da área sobre a questão da segurança pública, buscando-se uma visão sistêmica do tema e evitando-se discussões puramente técnicas e centradas no corporativismo.

O redesenho institucional do formato de implementação das políticas públicas de segurança, da forma centralizada para a forma de deliberação pública, é a metodologia de gestão que apresenta o maior potencial para a construção de uma resposta efetiva do Estado brasileiro com relação ao problema complexo da segurança pública.

Como bem afirma Marcelo Barros (2007), precisamos superar a fase de programas e passar para uma nova fase, na garantia do direito fundamental à segurança, baseada em políticas públicas que não fiquem com as administrações. Assim, a partir da análise da evolução das políticas públicas de efetivação dos demais direitos sociais da Constituição, é possível afirmar que a implementação de uma agenda de participação social na segurança pública produzirá resultados fundamentais para sua garantia a todos os brasileiros e brasileiras e, por consequência, para a consolidação e efetivação do estado democrático de direito, que não mais se esgota no modelo representativo do exercício democrático.

Os canais de democracia participativa devem ser fomentados e vistos como grandes aliados na construção das políticas públicas brasileiras. A importância de agregar os diversos interlocutores, públicos e privados, é inquestionável para o sucesso na execução de uma política nacional de segurança pública. É preciso estar aberto às contribuições dos mais diversos segmentos e permitir que a política amadureça, corrigindo erros, reavaliando pontos críticos e fortalecendo as ações de maior sucesso. ■

### Referências

- AVRITZER, L.; SANTOS, B. S. "Para ampliar o cânone democrático". Disponível em: <[http://www.eurozine.com/articles/article\\_2003-11-03-santos-pt.html](http://www.eurozine.com/articles/article_2003-11-03-santos-pt.html)>. Acesso em: 3 jun. 2009.
- AZEVEDO, R. G. de. A municipalização da segurança pública: bases teóricas e experiências de implementação no RS. 2006 p. 26.
- BARROS, M. "Políticas públicas de segurança no Brasil. Mito ou realidade?". In: RATTON; BARROS (orgs.). *Polícia, democracia e sociedade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p.63-95.
- BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. *Public management and governance*. Londres: Routledge, 2003.
- BJÖRKMANN, J. W. Política social, governança e capacidade: reformas e restrições do setor público. *Revista do Serviço Público – Enap, Brasília, DF, n. 56, p. 277–294, jul./set 2005.*
- DIAS NETO, T. *Segurança urbana: o modelo da nova prevenção*. São Paulo: RT, 2005.
- DUPONT, B. "As redes de segurança". In: SLAKMON, M.; MACHADO; BOTTINI, P. C. (orgs.) *Novas direções na governança da justiça e da segurança*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2006, p. 707-718..
- ESTES, J. P. *Espaço público e democracia*. São Leopoldo: Unisinos, 2003.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS. Políticas e instituciones incluyentes. Reformas hacia la cohesión social en América Latina, 2008. Disponível em: <[www.ProgramaEUROSociAL.eu](http://www.ProgramaEUROSociAL.eu)>. Acesso em: 3 jun. 2009.

LYRA, R. P. (org.) *Participação, cidadania e segurança pública: a experiência brasileira*. João Pessoa: Ed. UFPB, 2008.

MORONI, J. A. *O direito à participação no Governo Lula*. Disponível em: <[www.icsw.org/globalconferences/Brazil2006/papers/jose\\_antonio\\_moroni.pdf](http://www.icsw.org/globalconferences/Brazil2006/papers/jose_antonio_moroni.pdf)>. Acesso em: 3 jun. 2009.

PERAL, A. N. *Managing crisis: an overview of challenges and priorities for public managers and leaders facing disasters*. Administrative si management public. Cambridge, n. 6, Harvard University Press, 2006.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Espaços de participação*. 2008. Disponível em: <[http://www.brasil.gov.br/participacao\\_popular/publicacoes/conferencias/](http://www.brasil.gov.br/participacao_popular/publicacoes/conferencias/)>. Acesso em: 3 jun. 2009.

UNECA. *Progress in good governance since the Social Summit (ECA)*. East and Southern Africa Subregional Follow-up Conference to the World Social Summit, 15-17 março de 1999, Nairobi, Kenya. Disponível em: <[http://www.uneca.org/eca\\_resources/Major\\_ECA\\_Websites/summit/govkenya.htm](http://www.uneca.org/eca_resources/Major_ECA_Websites/summit/govkenya.htm)>. Acesso em: 3 jun. 2009.

SOUZA, C. H. Pesquisa sobre as propostas de segurança pública e temas afins apresentadas nos relatórios finais e propostas emanadas das conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2008. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2008. Disponível em: <[www.conseg.gov.br](http://www.conseg.gov.br)>. Acesso em: 3 jun. 2009.

10 Uma referência nesse sentido é a Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP), do Ministério da Saúde, que foi criada em 2003 pelo Decreto 4.726, de 9 de junho daquele ano. A SGEP tem por princípio fortalecer os processos que garantam o funcionamento do SUS. A SGEP é composta por quatro departamentos que se complementam e fazem dela os olhos do povo no SUS. Cabe à secretaria reafirmar os princípios da reforma sanitária, equidade, integralidade e universalidade do SUS, apoiar os mecanismos constituídos de participação popular e controle social, especialmente os conselhos e as conferências de saúde, ouvir, analisar e encaminhar as demandas provenientes dos usuários, além de auditar as contas do SUS (mais informações em <[www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)>).

11 Ver Pesquisa Ibope/CNI, de março de 2008.