

Atores sociais e recursos no processo de construção da 1ª Conferência Estadual de Segurança Pública.

Ribeiro Cardoso Gabriela.

Cita:

Ribeiro Cardoso Gabriela (2010). *Atores sociais e recursos no processo de construção da 1ª Conferência Estadual de Segurança Pública. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/478>

Atores sociais e recursos no processo de construção da 1ª Conferência Estadual de Segurança Pública¹

Autora: Gabriela Ribeiro Cardoso, mestranda em Sociologia Política (UFSC)

Resumo

Desde 2003 a 2009, já foram realizadas 50 conferências nacionais no Brasil sobre diversas temáticas, com a participação de mais de 5 milhões de pessoas. Inserida na perspectiva da democracia participativa, a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública - 1ª Conseg, expressa o duplo objetivo de definição dos princípios e diretrizes para a política nacional de segurança pública e consolidação dos instrumentos participativos nesta área. O objetivo principal do trabalho é identificar os atores sociais envolvidos no processo de construção da 1ª Conferência Estadual de Segurança Pública de Santa Catarina, de que forma estes mobilizam recursos individuais e coletivos para a formulação dos princípios e diretrizes debatidos durante a conferência. A metodologia abrange a análise de documentos do Ministério da Justiça e o questionário desenvolvido a partir do conceito de recursos que foi aplicado aos delegados catarinenses.

Palavras-chave

Conferência; Recursos; Segurança Pública.

1. Introdução

A realização de Conferências Nacionais tem sido mobilizada pelo governo federal brasileiro de uma forma sem precedentes. Neste sentido, alguns analistas apontam que as Conferências tornaram-se um “ícone” do projeto democrático-participativo desenvolvido pelo governo Lula. Embora a idéia de Conferência em si não seja algo novo, tendo em vista que a 1ª Conferência de Saúde foi realizada em 1941², a diversidade de áreas, discussões e, sobretudo, o aumento quantitativo da participação são aspectos jamais vistos. Somente de 2003 a março de 2010 foram realizadas 64 Conferências Nacionais, o que equivale a 61% de todas as 105 já realizadas no Brasil. Estas Conferências contaram com a participação de mais de 5 milhões de pessoas.

Os dados citados anteriormente possibilitam situar a dimensão destes processos participativos e este trabalho propõe-se a analisar de que forma os atores sociais

¹ Trabalho preparado para sua apresentação no V Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julho de 2010. Este artigo é parte do trabalho de conclusão de curso “Atores sociais, recursos e interesses: o processo de construção da 1ª Conferência Estadual de Segurança Pública”, orientado pelo prof. Dr. Julian Borba.

² Fonte: http://www.cnrh.gov.br/preconferencia/apres/Participacao_Social_17_mar_2010_WEBER_AVELAR.pdf
Acesso em 09/05/2010.

mobilizam recursos para a aprovação de diretrizes na 1ª Conferência Estadual de Segurança Pública. Entretanto, esta articulação é compreendida a partir da análise do processo de construção da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública – 1ª Conseg. Compreendo este processo de construção desde a própria concepção do projeto, proposta metodológica e o desenho institucional adotado. Tratar desta engenharia institucional revela-se importante para poder adentrar no objetivo do trabalho.

2. Participação e Recursos

Ao discutir a relação entre as oportunidades políticas³ e a participação, Luchmann e Borba (2007) destacam que o Brasil teve dois grandes condicionantes histórico-institucionais para a instituição de novos canais de participação: a Constituição de 1988 e a ascensão política de partidos de esquerda, como o PT. Trata-se de um novo tipo de participação que está relacionado a um “novo arcabouço institucional-legal do Estado”, a exemplo dos conselhos gestores, ou está mais diretamente ligada ao “projeto ou vontade política dos governantes”, a exemplo do Orçamento Participativo. (LUCHMANN & BORBA, 2007:18) No processo de implementação destas políticas, o município tem participado crescentemente de decisões sobre políticas públicas e os conselhos municipais passam a se envolver mais. (CORTÊS, 2007)

Os Conselhos tornaram-se elementos-chave no contexto de descentralização e os governos municipais ampliaram o seu papel político. Orientados por esta discussão, Fuks e Perissinotto (2006) tratam da participação nos conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba e analisam a capacidade dos atores de influenciar o processo decisório. Tal aspecto é relevante por se tratarem de instituições que servem para ampliar a participação popular, assim, esta perspectiva preocupa-se com os efeitos produzidos pela participação: “a ampliação dessa participação só produzirá o efeito que dela se espera caso os novos participantes sejam capazes de exercer o poder em seu interior, seja interferindo no processo decisório, seja moldando a agenda pública” (FUKS & PERISSINOTTO, 2006:69).

Na sua análise, Fuks e Perissinotto destacam que uma das questões centrais dos fenômenos políticos é a questão do poder e quando se discute sobre uma política pública, o objetivo é saber “quem tem o poder”. Para responder esta questão, os autores apontam duas perspectivas teóricas que compreendem o poder como “a capacidade de influenciar o processo decisório” que são descritas como duas “orientações metodológicas distintas”: o método posicional e o método decisional (*Op. Cit*, p. 67).

Na visão do método posicional, destacam-se as contribuições de Wright Mills em “A elite do poder”, na qual afirma que o poder de tomar decisões está nas “altas rodas”, ou seja, nas mãos dos indivíduos que “ocupam as posições institucionais estratégicas numa comunidade”. (*Op. Cit*, p. 68) Em outra perspectiva, os autores do método decisional identificam uma inadequação em Mill entre a definição conceitual do poder e o seu método, o que tornaria difícil a operacionalização do conceito de poder. Nesta abordagem, Dahl enfatiza a importância dos processos decisórios concretos, nos quais os indivíduos ou grupos sociais são capazes de exercer o poder e fazer prevalecer as suas preferências sobre as dos demais.

³ Segundo Rennó, “estruturas de oportunidades política são fatores que afetam a participação e a capacidade de mobilização dos setores sociais”. (LUCHMANN & BORBA, 2007:17)

Convém citar que Marques (2003) ao revisar a literatura das ciências sociais sobre o poder na cidade, considera o método posicional e o método decisional enquanto correntes teóricas que se dedicaram desta questão do poder. Assim, o que Fuks e Perissinotto denominam de “método posicional” é considerado por Marques como a concepção teoria da “teoria das elites”. Para os adeptos desta teoria, as políticas públicas seguiriam os interesses da elite e os principais cargos seriam ocupados por ela. Logo, “as ações do Estado, assim como as suas estruturas, reforçariam o processo, sendo parcialmente responsáveis pela reprodução do poder da elite” (MARQUES, 2003:28)

No que se refere ao “método posicional” de Fuks e Perissinotto, é tratado por Marques como a vertente pluralista. Neste debate, Dahl aponta como principal problema da teoria das elites o fato de reservar pouco espaço para os políticos. Assim, os pluralistas diferenciam-se da teoria das elites, pois para eles não haveria um único grupo na sociedade capaz de controlar as várias questões da política simultaneamente. Nesta perspectiva, a sociedade seria composta por uma “pluralidade de grupos, cada qual com seus instrumentos de poder e seus interesses específicos e temáticos. Cada grupo se interessaria por determinadas questões e mobilizaria seus recursos para agir em uma esfera determinada”. (*Op. Cit.* p. 31) A condução das políticas públicas seria fruto do resultado das lutas política entre os grupos.

Para cada uma destas duas correntes teóricas, Marques tece críticas contundentes. Como crítica central que permeia o debate, aponta o fato de o Estado ser considerado como um “espaço vazio”, a ser preenchido pelos membros das elites ou pelos grupos de interesse. Ao desenvolver estas críticas, situa-se dentro da abordagem relacional do Estado e propõem-se seguir os estudos neo-institucionalistas ao afirmar que “as agências estatais devem ser estudadas de maneira plena, não determinando a priori a sua subordinação a qualquer agente ou processo presente na sociedade” (*Op Cit*, p. 51).

Apesar das críticas, Marques propõem-se a fazer sínteses analíticas a partir das três teorias (teoria das elites, pluralismo e marxismo), desde que realizadas de forma cuidadosa. Entretanto, convém situar que o autor destaca que a integração dessas tradições é impossível em nível teórico e que estas são mutuamente excludentes, em decorrência das origens do poder político e pelas unidades básicas da ação social. Ou seja, a análise de Marques⁴ objetiva realizar uma síntese entre as abordagens centradas na sociedade (liberal-pluralismo, elitismo e marxismo) e as abordagens centradas no Estado (institucionalismo), em uma visão quase que complementar.

Cientes das potencialidades das duas abordagens, Fuks e Perissinotto (2006) utilizam como referencial o método posicional e o método decisional de modo articulado. Neste sentido, diferem-se de Marques, pois não levantam a possibilidade de incongruências entre as abordagens teóricas. Consequentemente estabelecem que uma conjugação destes procedimentos possibilitaria a relação entre a posse de recursos e a capacidade de influenciar no processo decisório. Assim, os autores discutem uma relação de complementaridade entre as duas posturas metodológicas sobre o poder e no decorrer das suas análises destacam elementos da vertente institucional.

É interessante destacar que a compreensão dos autores acerca do conceito “recursos” abrange atributos das posições sociais e institucionais. Assim sendo, a

⁴ Conforme exposição do professor Julian Borba em 28/04, durante a disciplina “Estado e Políticas Públicas”.

análise dos recursos permite explicar o predomínio dos gestores no processo decisório, bem como analisar os constrangimentos estruturais que definem a participação. Logo, existem dois tipos de recursos: os *recursos individuais* que possuem uma dimensão objetiva (perfil socioeconômico) e uma dimensão subjetiva que abrange aspectos motivacionais da participação como interesse por política, filiação partidária e associativismo. Já os *recursos coletivos* referem-se aos recursos organizacionais, políticos, bem como o apoio financeiro e material. Sustentam o argumento de que uma explicação da influência política pautada na posse de recursos convencionais é limitada. Justamente por isso, incluem na análise os recursos considerados “não-convencionais” que possuem a forma individual ou coletiva. Estes recursos não-convencionais estão associados às formas de engajamento político, a rede de apoio político e aos padrões de ação política.

Para estudar a influência política em uma determinada instituição, Fuks e Perissinotto enfatizam a necessidade de levar em consideração o contexto no qual ela se insere, ou seja, o “seu peso no sistema mais amplo de arenas públicas”, bem como a percepção dos diversos atores envolvidos a respeito desta instituição (FUKS & PERISSINOTTO, 2006:76).

Além das considerações ao contexto institucional e ao contexto histórico, os autores ressaltam a relevância de diversas variáveis locais, como associativismo, orientação ideológica do governo local, força dos partidos, cultura política. Tais fatores estariam relacionados com o padrão de interação no interior deste tipo de instituição. Convém mencionar ainda que existem outros autores que relacionam estes fatores em análises sobre o orçamento participativo e os conselhos gestores.

Ao tratar das possibilidades e limites do Orçamento Participativo de Porto Alegre enquanto experiência de democracia deliberativa, Luchmann (2002:9) levantou fatores semelhantes como determinantes para o sucesso do modelo participativo que são: vontade, projeto e comprometimento político do governo; tradição de organização e de lutas sociais, acúmulo de experiência participativa e associativa e desenho institucional.

Mais recentemente, Luchmann (2008) parte do pressuposto de que os estudos sobre as experiências participativas destacam que a “idéia de participação da sociedade civil não garante, por si própria, a reversão de uma lógica de poder em direção ao aprofundamento da democracia”, o que demanda que se qualifique a participação e os fatores que a impedem (LUCHMANN, 2008:45). Assim, propõe-se a analisar de modo específico os impactos do desenho institucional na dinâmica dos conselhos. Segundo Kiser e Ostrom apud Luchmann (2008), o desenho institucional caracteriza-se por um “conjunto de regras que são utilizadas por indivíduos para determinar quem e o que está incluído em situações de decisão, quais ações podem ser tomadas, como ações individuais são transformadas em coletivas”. (*Opus cit*, p. 49)

No que tange a análise dos conselhos gestores, Cortês (2007) discute que a constância da participação depende da capacidade de organização dos grupos sociais e a participação favorável das autoridades municipais pode ser um fator determinante no êxito de processos participativos ao viabilizar ou obstaculizar o acesso dos participantes e proporcionar infra-estrutura. Assim sendo, expõe os seguintes fatores como influentes sobre o processo participativo em conselhos municipais: estrutura institucional da área de política pública em que se localizam; organização do movimento popular e sindical e dos grupos de interesses de usuários no município; posições das autoridades municipais

em relação à participação; natureza da *policy network* setorial que pode comportar a existência de *policy community*⁵ na qual se aliam profissionais e lideranças populares.

Por fim, Fuks e Perissinotto desenvolvem uma avaliação crítica das abordagens utilizadas e consideram que “a abordagem decisional revelou-se limitada para explicar a influência política no interior dos conselhos estudados”, tendo em vista que a conduta dos atores no processo decisório e os resultados deste estão relacionados a fatores exteriores. No que se refere à abordagem posicional e a importância dos recursos, analisam que as conclusões observadas indicaram que:

Os recursos são condições necessárias, mas não suficientes para que haja participação e o exercício efetivo da influência política, já que os atores com menos recursos tinham uma atuação mais intensa e eficaz dentro dos conselhos do que outros que possuíam uma quantidade maior de recursos de diversas naturezas. (FUKS & PERISSINOTTO, 2006:78)

É interessante identificar que os próprios autores teceram críticas com relação às abordagens metodológicas utilizadas. Assim, propuseram-se a superar as limitações de abordagens que consideram apenas o processo decisório ou os recursos possuídos pelos atores políticos. Nesta visão, resumir a influência política nos termos dos recursos ou na influência direta no processo decisório seria “reduzir a explicação de tal fenômeno a um formalismo incapaz de dar conta das circunstâncias reais que as arenas se estruturam e o processo decisório se desdobra” (*Op. Cit*, p. 78). Mais do que uma relação de exclusão entre as abordagens sobre o poder, os autores apontam para uma relação de complementaridade que trate tanto das dimensões estruturais que modelam as preferências dos atores, quanto às interações concretas entre os atores.

A exposição realizada anteriormente sobre as abordagens posicional e decisional orienta a análise sobre o processo de construção da 1ª Conferência Estadual de Segurança Pública. Entretanto, embora considere importantes os recursos individuais e coletivos para compreender a dinâmica de interação entre gestores, trabalhadores e sociedade civil, considero necessário relacionar com uma perspectiva institucional. Por conseguinte, destaco também as contribuições de Luchmann (2008), especialmente no que se refere à relevância do desenho institucional e de Cortês (2007), que destaca a estrutura institucional da área de política para a análise dos dados.

3. Democracia e Segurança Pública

O crescimento da criminalidade e da violência adquiriu relevo na agenda social, sendo amplamente discutido na área de segurança pública. Além disso, este fenômeno possui constante visibilidade nos meios de comunicação. Santa Catarina também faz parte deste contexto e presenciou nos últimos doze anos, entre outros fenômenos, um crescimento sem precedentes das taxas de homicídios⁶. Este fato faz com que a sociedade pressione pela intervenção governamental e que a segurança pública seja uma questão de destaque para estes.

O campo da segurança pública apresenta particularidades que merecem ser exploradas, especialmente no que se refere ao descompasso com o processo de democratização que culminou no “status político superior” recente por parte do Estado e

⁵ Estabelecem relações entre especialistas, grupos de interesse e o governo. Assim, vêm substituindo o centro político tradicional e dão relevo a acadêmicos, profissionais, que pelo contato com servidores dos ministérios ou secretarias, influem no processo de tomada de decisões. (Cortês, 2007)

⁶ A taxa de homicídios em Santa Catarina aumentou de 8,5 em 96 para 12,7 em 2008. (MATTOS MONTEIRO, 2009)

que ainda precisa ser reafirmado⁷ (SOARES, 2007). Neste sentido, as contribuições de Sérgio Adorno (2008), Luiz Eduardo Soares (2007), Sapori (2007) são relevantes, na medida em que analisam as políticas públicas na área da segurança adotadas a partir da experiência democrática. Estas contribuições enfatizam a experiência mais recente brasileira, especialmente dos últimos dez anos, não foi plenamente contemplada pelas mais extensas revisões da literatura da área.

Segundo Adorno (2008), os analistas afirmam que no Brasil nunca houve políticas de segurança pública e de justiça criminal até o término do regime ditatorial. Já Sapori (2007) e Kant de Lima, Misse e Miranda (2000) apresentam uma postura diferenciada de Adorno ao destacar que na verdade, ocorreram sim políticas públicas, contudo, estas possuíram apenas um caráter repressivo, voltadas para o gerenciamento de crises.

Para Kant de Lima, Misse e Miranda (2000), a temática das políticas de segurança pública constituiu-se no regime militar em preocupação nacional pautada no “aprofundamento do modelo institucional autoritário” (p. 56). Logo, já no final do período militar, a percepção sobre a violência institucionaliza-se e o Ministério da Justiça criou um Grupo de Trabalho para analisar o fenômeno do crime e da violência. A Constituição de 1988 também foi importante na área da segurança pública, pois expressou “uma reforma na concepção ideológica e doutrinária da segurança pública”, o que significou o reconhecimento do Estado democrático. (*Idem*)

Neste sentido, Sapori (2007) é ainda mais enfático e destaca que o cenário da segurança pública não permaneceu inerte nas últimas duas décadas. Assim, desenvolve uma noção de políticas públicas ampliada, pois trata também da ausência de decisões, das omissões. Ou seja, destaca a importância de realizar-se uma trajetória da área:

Não se pode afirmar que nas duas últimas décadas não se implementaram políticas de segurança pública na sociedade brasileira. Conforme argumentado anteriormente, muito da atividade política está voltada para a manutenção do *status quo*, e não para a implementação de mudanças. A noção de políticas públicas deve englobar não apenas os processos decisórios e os conseqüentes cursos da ação, como também a ausência de decisões e, portanto, de intervenções governamentais. É desse ponto de vista que podemos identificar uma trajetória de política de segurança pública em nossa história recente. (SAPORI, 2007:107)

Após essas observações, Sapori elenca as mudanças que ocorreram no arranjo institucional da justiça criminal como a criação dos juizados especiais criminais, ouvidorias de polícias, a proliferação de guardas municipais e o incremento de projetos sociais executados por organizações não-governamentais⁸. Enquanto mudança mais expressiva em curso considera a relação entre as polícias e a sociedade civil e, neste aspecto, realiza uma defesa da polícia militar. Segundo o autor, está em curso um “processo de modernização” nessa organização que não ocorre da mesma forma nas polícias civis. De alguma forma, Sapori dá o “tom” da divergência entre a polícia civil e

⁷ Tanto é verdade que o princípio mais votado referia-se a segurança pública enquanto política de Estado.

⁸ Dois exemplos destes trabalhos sociais são o Grupo Cultural Afro Reggae, no Rio de Janeiro e o Instituto Sou da Paz em São Paulo.

a política militar, assumindo a perspectiva da última. Além disso, defende a tese de que as diversas polícias militares brasileiras têm mostrado a possibilidade de compatibilizar seu caráter militar com sua atividade civil, o que é polêmico dentro da literatura da área.

Em uma perspectiva diferenciada de Saporì, destacam-se os trabalhos de Soares e Adorno que desenvolvem análises específicas das políticas públicas. Soares (2007) propõe-se a descrever o processo e compreender os principais movimentos que marcaram a experiência recente de formulação, implementação das políticas de segurança pública e menciona as dificuldades que o termo *avaliação*⁹ suscita nesta área. Esta ressalva é interessante para sinalizar as especificidades da segurança pública frente outras.

Por outro lado, Adorno (2008) enfatiza a existência de uma complexa rede de interesses, de atores e de agências que intervêm na disputa pela definição institucional das políticas de segurança, tais como: política militar, polícia civil, poder judiciário, polícia federal; políticos profissionais com ou sem mandatos; governantes nos postos executivos e nas administrações públicas; formadores de opinião, pesquisadores e estudiosos; lobistas voltados para a mobilização de interesses corporativos; empresas de segurança privada.

De modo específico sobre a trajetória das políticas públicas, destaco algumas considerações sobre as ações do governo Fernando Henrique Cardoso e de Lula. Segundo Soares (2007), a proposta desenvolvida no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) é caracterizada como uma “tímida gestação” de um novo momento, na medida em que desenvolveu o primeiro plano de segurança pública da história democrática. Até então o campo da segurança pública marcava-se por indiferença no âmbito do Estado. Assim, conferiu “status político superior” a área ao reconhecer a importância e a gravidade da situação.

Da “tímida gestação”, o primeiro governo Lula foi identificado como a “proposta audaciosa que a política abortou” (*Ibidem*). Lula apresentou em 2005 o Plano Nacional de Segurança Pública e este foi recebido com respeito até pelos adversários políticos, pois partiu do pressuposto de que a segurança pública é matéria de Estado e não de governo. Adorno (2008) destaca que este governo tomou medidas semelhantes às de FHC, mas investiu na capacidade de atuação, pois além de coordenar a política nacional de segurança pública, promoveu a maior presença da sociedade civil nos conselhos gestores de políticas públicas.

O segundo governo Lula é caracterizado, por Soares, como tendo retomado compromissos, mas ao mesmo tempo adiado questões polêmicas. Em 20/08/07, Lula lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) e dentre as medidas do Pronasci estão: valorização dos profissionais de segurança pública, reestruturação do sistema penitenciário, combate à corrupção policial e o envolvimento da comunidade na prevenção do crime.

Tanto Soares quanto Adorno reconhecem que no decorrer da trajetória descrita ocorreram mais continuidades do que descontinuidades. Contudo, mesmo reconhecendo que os avanços são inegáveis, ambos ressaltam que estes não alcançaram inteiramente suas metas pelo não rompimento das heranças do regime autoritário. Soares (2007)

⁹ Tendo em vista que políticas inadequadas podem ter bons resultados.

resume suas contribuições ao afirmar que “a transição democrática não se estendeu à segurança pública, que corresponde a um testemunho vivo de nosso passado obscurantista e, do ponto de vista dos interesses da cidadania, ineficiente”. (*Opus cit*, p. 86). Neste sentido, vários pesquisadores (ADORNO 2008, SALLA 2003, ZALUAR 2007, SOARES, 2007, SAPORI 2007, FREY & CZAJOWOSKI, 2009) destacam o paradoxo entre a democratização e a área da segurança pública com nuances diferentes. Este paradoxo, por sua vez, complexifica-se com o desenvolvimento da 1ª Conseg.

4. Os desafios e dilemas da participação nas Conferências Nacionais

Os trabalhos que discutem o papel das conferências são escassos frente ao amplo debate sobre conselhos gestores e orçamento participativo. A pesquisa realizada por Enid da Silva (2009), publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA é a mais abrangente, pois analisa a participação social entre 34 das 38 conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2006. Na sua análise, discute a realização das conferências enquanto inseridas no projeto “democrático-participativo” do Governo Lula e um “ícone” deste período:

As conferências nacionais se tornaram um ícone do período de 2003 a 2006 em função da frequência em que foram realizadas, do expressivo contingente de pessoas e movimentos sociais envolvidos nas esferas municipais, estaduais e nacional e dos novos temas que foram introduzidos ao debate da esfera pública federal. (SILVA, 2009:7)

Assim, com o intuito de dinamizar o diálogo com a sociedade na administração pública, o governo colocou em prática a estratégia de apoio à realização de conferências nacionais. A autora compreende as conferências nacionais como espaços públicos ampliados de participação social e menciona que do ponto de vista quantitativo ocorreu “expansão da participação social na esfera pública social brasileira”, pois apenas no período analisado dois milhões de pessoas participaram. (*Op. Cit.* p. 21)

No entanto, Silva destaca um questionamento relevante deste processo ampliado de participação: o Estado terá capacidade de responder à quantidade expressiva de novas e antigas demandas? Em outras palavras, “a burocracia do Estado teria sido capaz de dar procedimento aos resultados da participação social, transformando as resoluções dos conselhos, as deliberações das conferências em medidas e políticas públicas concretas que melhoraram a qualidade de vida da população?” (*Idem*)

O expressivo número de conferências¹⁰ realizadas e a diversidade de temáticas tratadas colocam especialmente o desafio da intersetorialidade¹¹ entre as diferentes áreas de políticas públicas. Neste sentido, Silva aponta que, de um lado o resultado das conferências expressa um “rico processo de participação social”, mas, de outro lado, explicita “interesses diferentes e muitas vezes conflitantes entre si, que dificultam

¹⁰ Destaco algumas das 34 conferências analisadas: 10ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, 1ª Conferência Nacional das Cidades, 5ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 1ª Conferência Nacional do Meio Ambiente, 1ª Conferência Nacional da Juventude, 1ª Conferência Nacional do Esporte, 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres, 1ª Conferência Nacional da Promoção da Igualdade Racial, 1ª Conferência Nacional da Cultura.

¹¹ Cada conferência gerou em média 270 deliberações. Do total das deliberações, 55% era de competência compartilhada, ou seja, envolviam questões que tinham interface com outras áreas do executivo ou a atuação de mais de um ministério. Além disso, mais da metade das conferências analisadas apresentou deliberações recorrentes de outras conferências, mas que não resultaram em medidas.

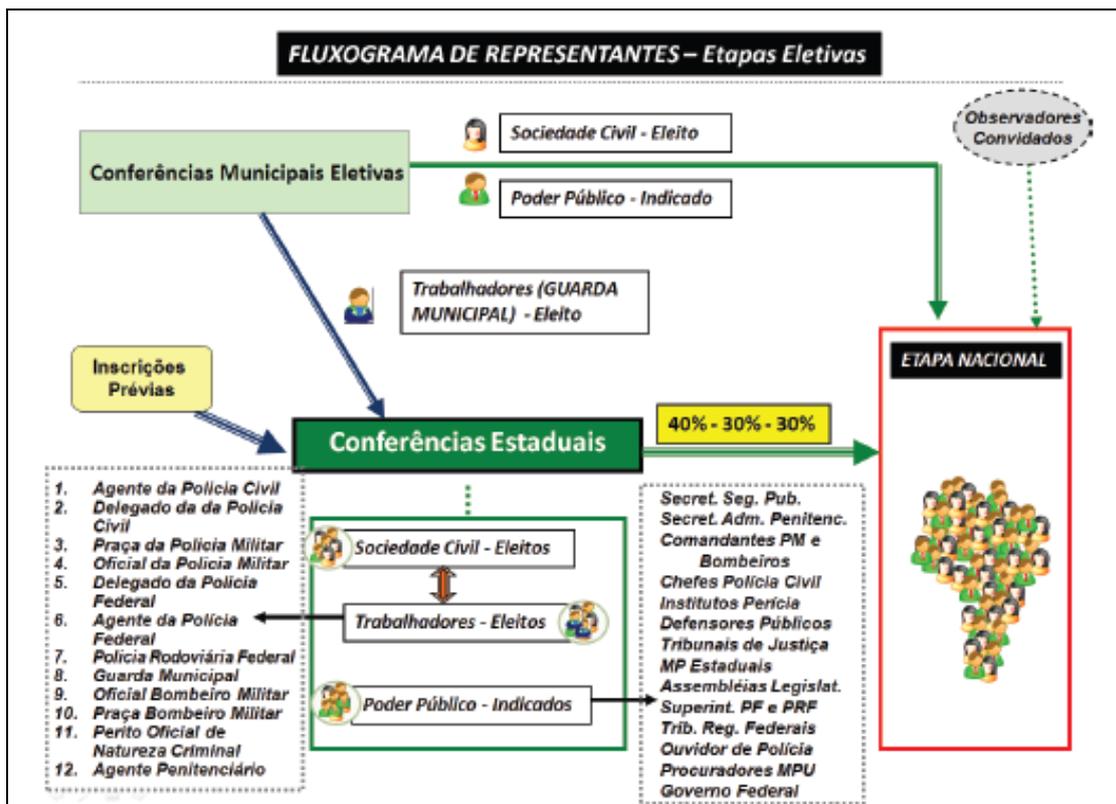
sobremaneira seu encaminhamento no ciclo de elaboração e planejamento de políticas públicas” (*Op. Cit*, p. 32). Como exemplo, cita a divergência das deliberações produzidas pela Conferência das Cidades e as deliberações da Conferência pelo Meio Ambiente, a destacar a ampliação de áreas de preservação ambiental.

5. O processo de construção da 1ª Conseg

A 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública – 1ª Conseg, está vinculada a proposta iniciada em 2007 pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci, durante o segundo mandato do Governo Lula. O programa tem como objetivo diminuir o índice de homicídio das regiões metropolitanas brasileiras. Apresenta enquanto propostas a articulação de políticas de segurança com ações sociais; priorização da prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, ou seja, enfatiza a prevenção sem abrir mão da repressão.

O texto do Relatório Final deixa claro o duplo objetivo da Conferência que consiste em: definir de princípios e diretrizes para a política nacional de segurança pública e consolidar instrumentos de participação nesta área. Logo, a redação do objetivo geral é elaborada da seguinte forma: “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”. (BRASIL, 2010:29)

No que se refere aos critérios adotados para a participação, a proporção adotada entre os três segmentos foi de 40% da sociedade civil, 30% dos trabalhadores e 30% poder público. As etapas da Conferência dividiram-se entre Etapas Preparatórias que abrangeram as Conferências Municipais, Conferências Livres, Conferências Virtuais, Seminários Temáticos, Projetos Especiais. Estas etapas tiveram um caráter mobilizador e propositivo, mas não eletivo. Com as etapas preparatórias, pretendeu-se envolver um público mais distante de processos participativos. Já as Etapas Eletivas abarcaram as Conferências Municipais Eletivas e as Conferências Estaduais, com a atribuição de eleger delegados. O fluxograma abaixo descreve as diferentes etapas eletivas, a relação entre elas e a forma de eleição dos delegados.



Fonte: Manual Metodológico

No que concerne o objetivo da Conferência, existe a ênfase em construir e desenvolver espaços de participação na área da segurança pública, a partir do reconhecimento das fragilidades destes espaços. A proposta da Conferência assumiu o compromisso de tentar sanar a dívida histórica com o processo de democratização, ao criar oportunidade para promover um debate sobre o modelo de segurança pública para o Brasil. Apostaram em uma concepção de Projeto Metodológico que consideraram inovador e ousado. Ou seja, a proposta da Conferência se apropria do debate que é realizado na literatura sobre segurança pública, assumindo-o enquanto uma prerrogativa a ser modificada.

Dentre os pressupostos da 1ª Conseg, destacam-se o caráter deliberativo, a participação do Estado, trabalhadores e sociedade civil, conferências nos três níveis de governo, sistema descentralizado e participativo de co-gestão da política de segurança pública. Contudo, o caráter deliberativo não significa tornar as deliberações com pesos legais, pois as deliberações deverão ser submetidas às instâncias responsáveis. O Ministério da Justiça considera que a deliberação também está no peso político das diretrizes.

O recorte da Conferência foi construído a partir do contato com as iniciativas de outras Conferências Nacionais, contemplando as especificidades da segurança pública. É importante identificar que o Manual Metodológico (2009) teve a preocupação em delimitar o desenho institucional da Conferência, ao estabelecer critérios de definição sobre o “o que é” e “o que não é” a Conferência. É nítida a preocupação de que a Conferência não caísse no corporativismo e propunham que a Conseg deveria buscar uma “visão universal e sistêmica do tema, evitando-se discussões e debates técnicos e corporativos”. (*Op. Cit.* p.30)

A Equipe de Metodologia destacou que apostou em uma concepção de Projeto Metodológico que consideraram inovadora. Conforme o *quadro 1*, o Projeto Metodológico foi avaliado em três dimensões: política, pedagógica e técnica. Assim, a Conferência é concebida não apenas na sua dimensão política, mas também como um aprendizado político. Ou seja, esta é entendida como um processo de articulação entre segmentos que até então não compartilhavam soluções, mais do que ser capaz de solucionar todos os impasses da área.

Quadro 1: Três dimensões do Projeto Metodológico

Dimensão Política	Dimensão Pedagógica	Dimensão Técnica
- Conferir igualdade de condições de participação aos três segmentos envolvidos;	- “Contribuir para fomentar a participação dos atores envolvidas direta e indiretamente no campo da segurança pública”;	- Apresentou consistência e mostrou-se viável na prática;
- “Inovar ao assumir que momentos de votação de Regimento Interno, amplamente adotado por outras conferências não contribuem para torná-las mais participativas”;	- “Tornou possível o diálogo entre os três segmentos (...) o que mudou o patamar de articulação entre organizações e pessoas atuantes na área e gerou condições para a emergência de diversos desdobramentos no período pós-Conseg”.	- Embasada em práticas de outras conferências;
- “Inovar e ousar ao propor o Momento Interativo como metodologia de diálogo e de priorização de propostas”;		- Elaboração de 6 Manuais Orientadores que foram instrumentos fundamentais para a disseminação da metodologia;

Fonte: Relatório Final da 1ª Conseg / Sistematização autora

6. Atores sociais, recursos e interesses na 1ª Conferência Estadual de Segurança Pública

Após ser desmarcada por duas vezes e adiada em um mês, desde a data inicial (24 a 26 de junho de 2009), em decorrência de problemas de organização, a Conferência Estadual de Santa Catarina transcorreu em julho de 2009 no mesmo local que a Conferência Municipal de Florianópolis, a Acadepol – Academia de Polícia Civil e contou com cerca de 700 participantes.

A análise dos dados apresentados a seguir está organizada a partir da concepção de duas dimensões de recursos, proposta por Fuks e Perissinotto

(2004;2005). Nesta perspectiva, os recursos subdividem-se em *recursos individuais*, que abrangem possuem uma dimensão objetiva como o perfil sócio-econômico e uma dimensão subjetiva que abrange aspectos motivacionais da participação como interesse por política, engajamento partidário, militância partidária e associativismo; já o segundo tipo de recursos se refere aos *recursos coletivos* que são os recursos possuídos pelas entidades que os delegados representam, ou seja, envolvem recursos organizacionais, uma rede de apoio político que determinada instituição possui políticos, bem como o apoio financeiro e material.

Antes de adentrar diretamente na parte analítica, convém explicar quais são as três bases de dados compõem esta análise: a) a *primeira* consiste nos questionários que apliquei junto aos delegados de Santa Catarina; b) a *segunda* base é formada pelo Relatório das Pré-inscrições da Conferência Estadual e abrange informações dos participantes da Conferência Estadual de Santa Catarina; c) a *terceira* base é a pesquisa “Perfil dos Participantes da Conferência – tratamento preliminar”, produzida pelo Instituto Via Pública, apresenta dados produzidos sobre os delegados da 1ª Conseg (sem dividi-los por estados). Com efeito, é possível identificar que esta análise realiza um esforço de relacionar diferentes fontes de dados a fim de possibilitar reflexões mais abrangentes.

A *primeira* fonte de dados envolveu os delegados eleitos de Santa Catarina. Conforme descrevi anteriormente, de um universo de 61 delegados, divididos entre gestores (11), sociedade civil (30) e trabalhadores (20), foi possível entrevistar 23 pessoas. Assim sendo, obtive uma amostra que corresponde a 38,3% do total e participaram da pesquisa 11 delegados da sociedade civil, 9 delegados dos trabalhadores e 3 delegados do segmento gestor.

Aliado aos dados produzidos pelos questionários, também está compilada a segunda base de informações, o “Relatório de Pré-Inscrições da Conferência Estadual”. Estas informações foram fornecidas em uma planilha do Excel pela própria Secretaria de Segurança Pública de Santa Catarina, no momento em que solicitei o Relatório desta Conferência e são bem mais completas do que as informações extraídas no próprio Relatório Estadual. Nesta base, constam informações de 553 participantes da etapa estadual, as quais estão organizadas nas variáveis sexo, segmento, entidade, eixo temático e categoria. Convém mencionar que estas informações não contemplam a totalidade de participantes da Conferência (cerca de 700). Entretanto, como não possuo nenhum tipo de informação quantitativa adequada no Relatório Estadual, tais dados apresentam aspectos interessantes para análise.

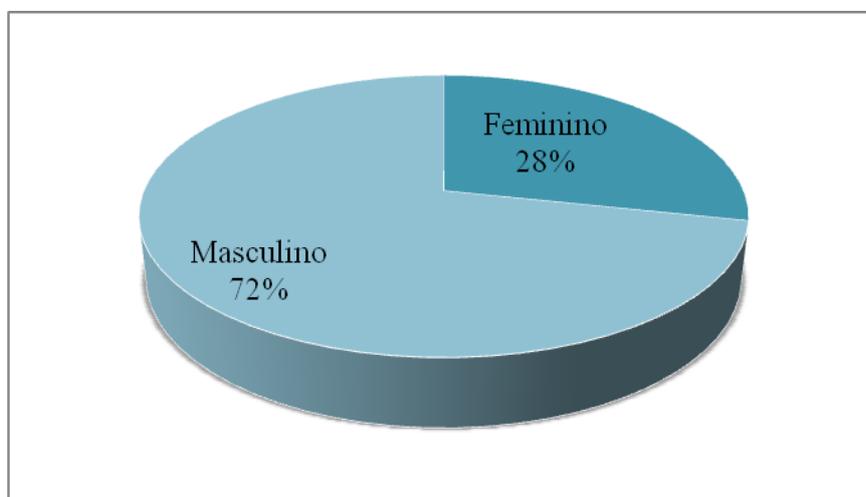
Por último, utilizo também a pesquisa realizada pelo Instituto Via Pública¹² denominada “*Perfil dos Participantes da Conferência – tratamento preliminar*”, disponível no site da 1ª Conseg em formato pdf. A pesquisa foi realizada no decorrer da etapa nacional e contou com a colaboração de 738 delegados do Brasil, o que corresponde a 30,08% do total. Ressalto aqui alguns dados principais deste trabalho, especialmente para comparar com os resultados obtidos nos questionários aplicados na etapa estadual. No que se refere à participação dos delegados da etapa nacional, o Instituto Via Pública entrevistou 47,9% representantes da sociedade civil, 32,8% dos

¹² O Instituto Via Pública foi contratado pelo Ministério da Justiça com os objetivos de avaliar e monitorar o processo participativo nas diversas etapas da Conferência, caracterizar o perfil sociodemográfico e político-institucional dos representantes, além de avaliar o processo de gestão com sugestões para a 2ª Conseg.

trabalhadores e, em menor número os representantes do poder público, com 19,3%. Estes dados revelam maior engajamento na pesquisa por parte da sociedade civil e menor participação do poder público, já que 30% dos delegados era deste segmento. Apresento a análise organizada pelos três tipos de recursos e, por último, exponho a percepção dos delegados sobre a 1ª Conferência Estadual. Deste modo, inicio as análises a partir dos gráficos referentes à Conferência Estadual e na sequência os comparo com os dados produzidos em nível nacional pelo Instituto Via Pública.

No que tange aos participantes da Conferência Estadual por sexo, observamos pelos dados das Pré-Inscrições que 28% são do sexo feminino, ao passo que 72% são do sexo masculino, o que expõe uma grande discrepância. É importante relembrar que a questão de gênero foi uma preocupação do desenho institucional adotado pela Conferência, pois esta representação era condição para a validade dos votos.

Gráfico 1: Participantes da Conferência Estadual por sexo



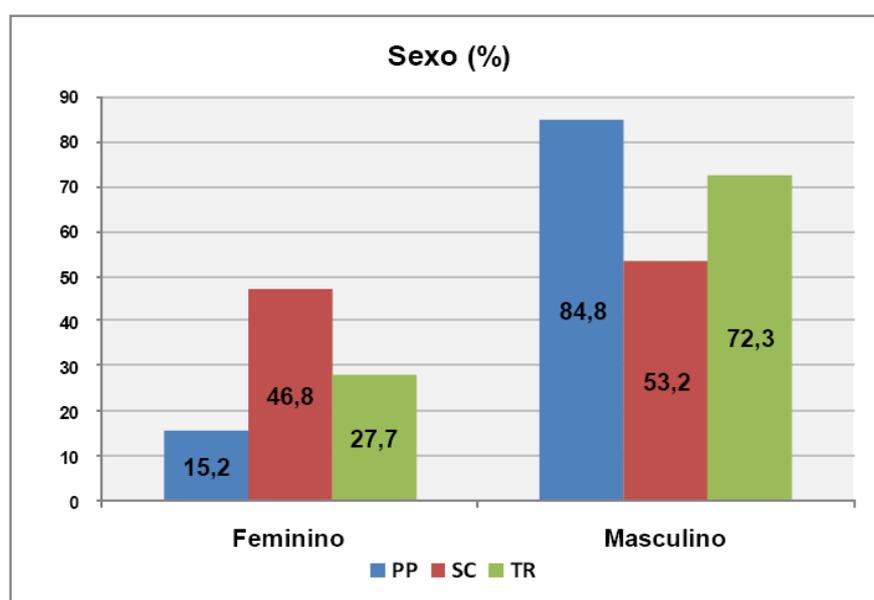
Fonte: Base Pré-Inscrições Secretaria de Segurança Pública/ Gráfico autora

A desigualdade de gênero torna-se ainda mais intrigante quando observamos o sexo por segmento. De modo geral, a área da Segurança Pública é composta em grande parte por trabalhadores do sexo masculino¹³, o que se reflete na participação de gênero na Conferência. Segundo a pesquisa de Soares, Rolim e Ramos (2009) “O que pensam os profissionais de segurança pública”, realizada em nível nacional com cerca 65.000 profissionais, 87% dos trabalhadores são do sexo masculino e apenas 13% do sexo feminino. Neste sentido, enfatizam que as carreiras de segurança pública são predominantemente masculinas. Em Santa Catarina elegeram-se 22 delegadas de um total de 61. Mais da metade das delegadas (14) eleitas eram da sociedade civil. Os dados dos delegados da etapa nacional por sexo assemelham-se aos dos delegados eleitos em Santa Catarina. Nesta etapa, 66% dos representantes são do sexo masculino enquanto 34% são do sexo feminino.

¹³ Na Conferência Estadual de Santa Catarina, não identifiquei nenhuma Oficial do sexo feminino. Nem mesmo no grupo de Aspirantes a Oficiais elas estavam presentes.

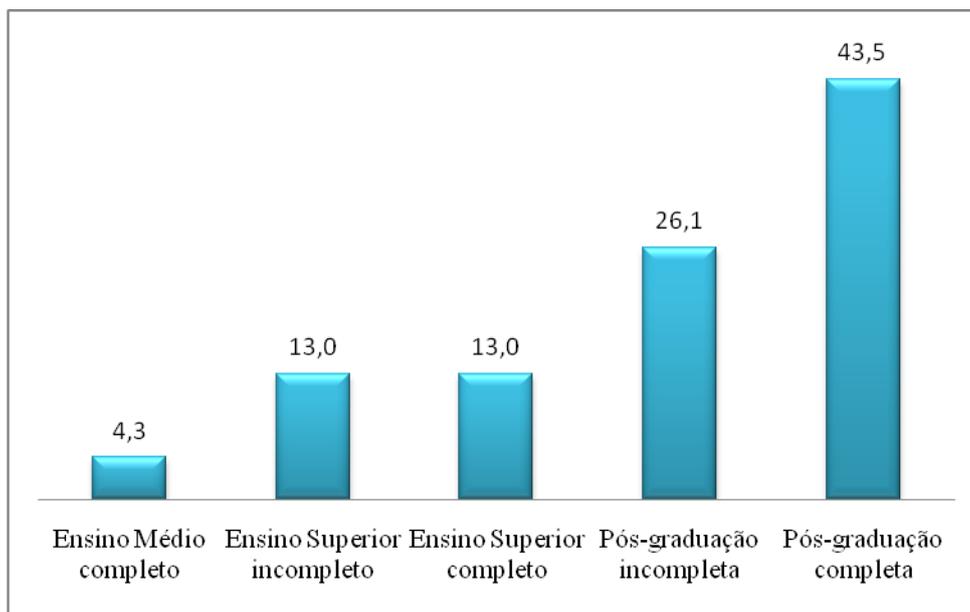
No *gráfico 2*, observa-se a representação de gênero por segmentos em nível nacional, identifica-se que as delegadas do sexo feminino são oriundas em sua maioria da sociedade civil (46,8%), na sequência estão as representantes das trabalhadoras (27,7%) e, por último, do poder público (15,2%). Logo, pode-se afirmar que nacionalmente a sociedade civil é mais igualitária no aspecto gênero. Em contrapartida, o segmento poder público é o mais desigual nacionalmente, tendo em vista que 84,8% dos delegados deste segmento são do sexo masculino. Os trabalhadores, por sua vez, também expõem esta desigualdade, pois 72,3% dos representantes são do sexo masculino e apenas 27,7% do sexo feminino. Tais observações revelam características marcantes da área de segurança pública.

Gráfico 2: Delegados da etapa nacional por sexo e segmento



Fonte: Via Pública/MJ

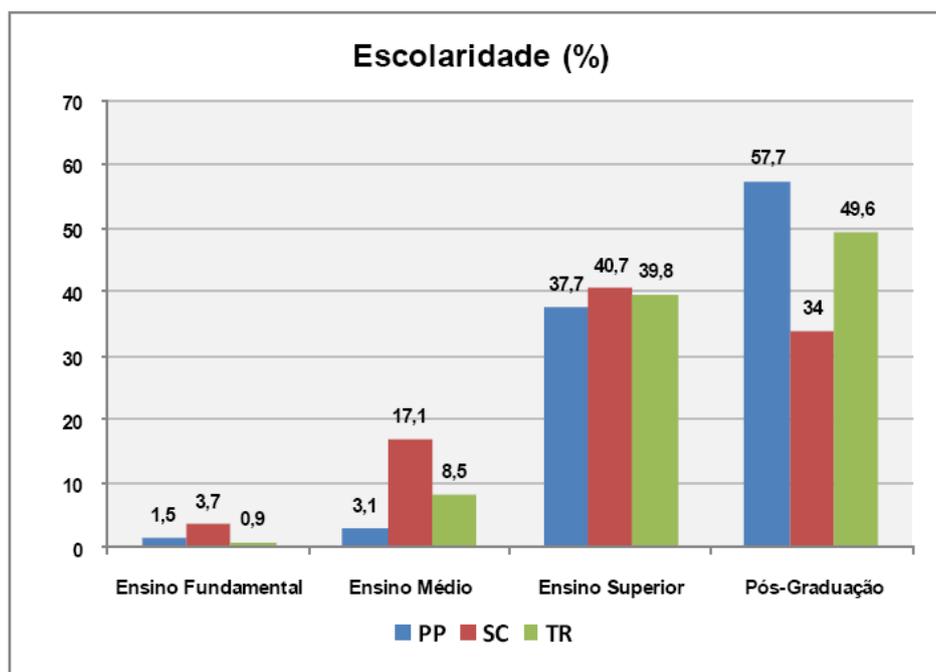
Ao tratar da escolaridade entre os delegados entrevistados de Santa Catarina, constata-se um grande percentual com pós-graduação completa (43,5%) e incompleta (26,1%). Ou seja, 69,6% dos delegados possuem pós-graduação completa e incompleta. No momento em que se considera do Ensino Superior Incompleto em diante, observa-se que 95,6% realizam alguma etapa do Ensino Superior, o que remete a uma altíssima taxa de escolaridade.

Gráfico 3: Delegados de Santa Catarina por escolaridade

Fonte: Pesquisa empírica autora

A escolaridade dos delegados da etapa nacional também apresenta a maior concentração na pós-graduação (45,2%), seguida pelo ensino superior (40,7%). Somente os delegados com nível superior e pós-graduação somam 85,9%, semelhante ao que foi observado em Santa Catarina, o que reforça a ideia de que na Conferência participam com mais intensidade os trabalhadores de maior escolaridade.

Conforme *gráfico 3*, os dados referentes aos delegados da etapa nacional apresentam características interessantes ao serem observados por escolaridade e segmento. O segmento do poder público possui a mais alta escolaridade, haja vista que 57,7% dos delegados vinculam-se a pós-graduação. Além disto, o segmento demonstra os mais baixos percentuais de participantes com ensino superior (37,7%) e ensino médio (3,1%). De modo semelhante, o segmento dos trabalhadores concentra-se igualmente na pós-graduação (49,6%), no ensino superior (39,8%) e retrata os seus menores percentuais no ensino médio (8,5%) e no ensino fundamental (0,9%). A partir destas considerações, é possível verificar uma altíssima escolaridade no segmento poder público e trabalhador. Quando se observa a sociedade civil, identifica-se a concentração maior deste segmento no ensino superior (40,7%), seguido da pós-graduação (34%) – o menor percentual entre os três segmentos. A sociedade civil revela ainda a maior concentração de delegados no ensino médio (17,1%).

Gráfico 3: Delegados da etapa nacional por escolaridade e segmento

Fonte: Via Pública/MJ

Embora ocorra diferenciação na escolaridade entre os segmentos, ainda assim vigora uma altíssima escolaridade. É importante contextualizar que na pesquisa realizada por Soares, Rolim e Ramos (2009), os que possuem nível médio somam 42,2%, sendo que os que possuem nível superior completo e incompleto são o maior grupo com 53,6%. Já nos dados aqui analisados, a maior concentração ocorre no nível de pós-graduação, o que reforça a ideia de que na Conferência participam os trabalhadores de maior escolaridade na segurança pública. Entre os segmentos, o poder público apresenta a mais alta escolaridade e a sociedade civil possui a escolaridade mais “baixa”. Portanto, a sociedade civil retrata o segmento mais diversificado neste aspecto. Ao tratar do Conselho de Assistência Social de Curitiba, Perissinotto (2004) desenvolveu uma análise semelhante e identificou a mais alta escolaridade entre os gestores.

Nesta perspectiva, Borba & Luchmann (2007) discutem as principais variáveis explicativas sobre as diferenças no perfil dos participantes em experiências de orçamento participativo e de conselhos gestores, a partir dos dados de alguns municípios catarinenses. Logo, destacam a existência de diferenças significativas entre ambos, pois: “enquanto o orçamento participativo incorpora em seu desenho institucional elementos que potencializam a inserção dos setores mais pobres da população, os conselhos gestores guardam, em sua estrutura, um tipo mais elitizado de participação”. (*Op. Cit.* p. 3) A análise acerca do perfil dos delegados da 1ª Conferência Estadual de Segurança Pública e da 1ª Conseg aponta a tendência de “elitização da participação”, a exemplo do que ocorre nos conselhos gestores.

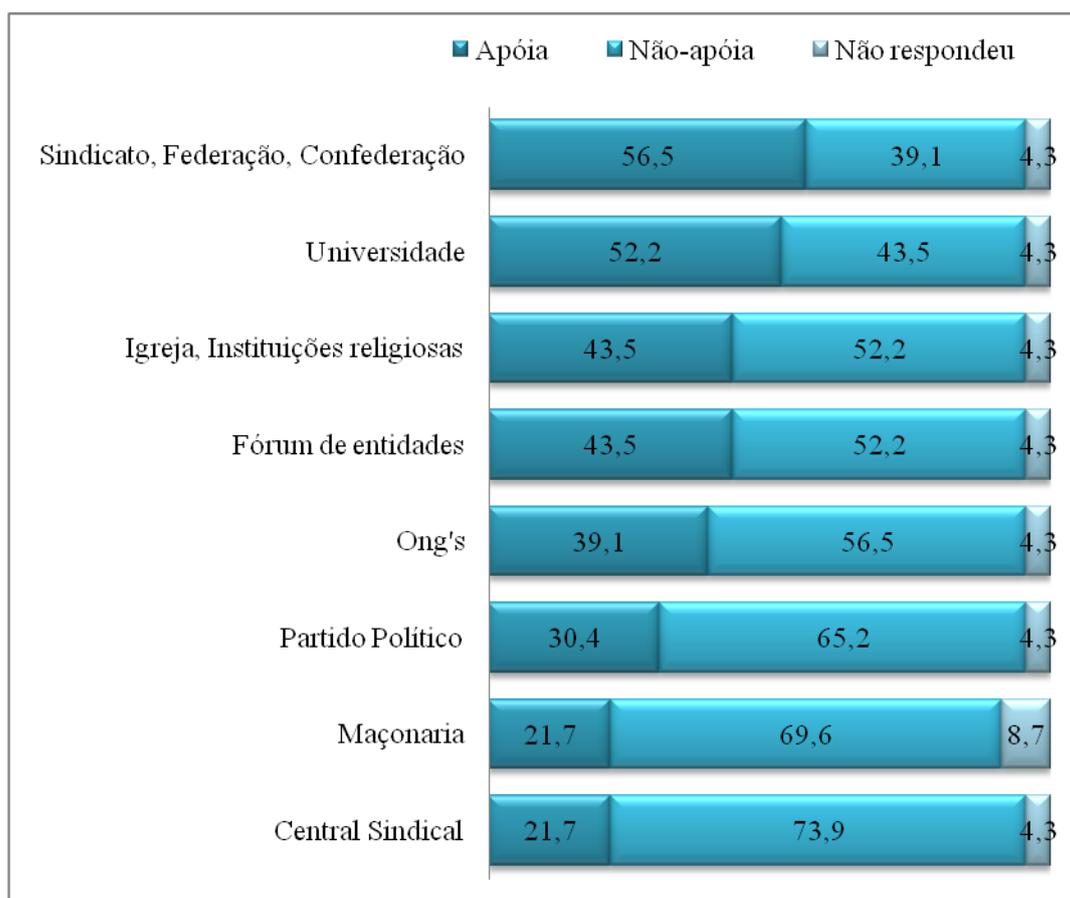
Os recursos individuais subjetivos abrangem questões de cultura política, como o associativismo, filiação partidária, militância e remetem a uma dimensão importante do conceito de poder, ou seja, a vontade de exercê-lo. Perissinotto (2004, p. 55) aponta que de acordo com a literatura clássica e mais recente, “indivíduos que

possuem vida associativa tendem a se interessar mais pelos assuntos políticos”. Os delegados entrevistados de Santa Catarina engajam-se majoritariamente em Associações Profissionais (13), ONG’s (10), Conselhos municipais e gestores (7). Em menor ocorrência, são citadas as Associações de Bairro (5) e os Sindicatos (5). No momento em que se relaciona as Associações Profissionais com os Sindicatos, estes somam juntos 18 ocorrências, o que representa um número bem significativo de entidades profissionais. É interessante observar que a Maçonaria também é citada, ficando no mesmo patamar que movimentos religiosos, com três ocorrências.

Os delegados de Santa Catarina declararam não possuir muito interesse nos partidos políticos, pois 14 delegados disseram não se interessar nos partidos políticos (60,9%). Quando interrogados acerca dos partidos políticos, o PT foi o que apresentou mais adeptos, com 6 ocorrências (26,1%), seguido pelo PSDB e PMDB com 3 ocorrências cada (13%). Ou seja, o partido político que os delegados mais se identificam é o partido do Governo, que promove a participação social pelas Conferências.

Os recursos coletivos dimensionam a força de atuação das entidades. Neste sentido, alguns recursos coletivos importantes são os que abrangem às dimensões materiais, como os veículos de comunicação. Grande parte dos delegados entrevistados (17), afirmou que a sua entidade possui algum veículo de comunicação, o que corresponde a 74%. Dentre os veículos mencionados, destacam-se em primeiro lugar os sites (15), depois os boletins (12), jornal (8) e até mesmo os blogs são assinalados. Os sites e blogs desempenharam uma atuação interessante na divulgação de notícias sobre a Conferência, assim como Conferências Livres realizadas e até mesmo contribuíram para a articulação e divulgação das candidaturas dos delegados. O blog da APRASC (Associação dos Praças de Santa Catarina) é um bom exemplo destas múltiplas atribuições da internet e tornou-se um recurso coletivo organizacional muito poderoso.

Para tanto, foram realizadas questões referentes às instituições que as entidades já recorreram. O *gráfico 4* refere-se às entidades que prestam apoio às entidades, novamente destacaram-se os Sindicatos, Confederação, Federação com (56,5%) e, se somarmos com outras entidades de classe, como as Centrais Sindicais, este percentual atinge o número bem expressivo de 78,2%. Em segundo lugar, a Universidade é lembrada (52,2%), assim como as Instituições Religiosas (43,5%). Por último, a Maçonaria marca presença (21,7%).

Gráfico 4: Entidades que a associação apóia

Fonte: Pesquisa empírica autora

O interesse dos delegados nos eixos temáticos informa muito sobre a participação destes na Conferência, pois cada eixo temático¹⁴ apresenta uma agenda de discussões diferenciada. Além disso, os eixos temáticos necessitam serem analisados à luz do desenho institucional da Conferência, questionando-se em que medida eles propiciaram um debate amplo, com diversificação e inclusão de atores sociais, ou agrega demandas de grupos específicos. Ao contrapor as observações da Conferência Municipal de Florianópolis, na qual participei do eixo 1 e as observações da Conferência Estadual na qual participei do eixo 5, foi possível identificar uma diferença significativa quanto ao perfil da participação.

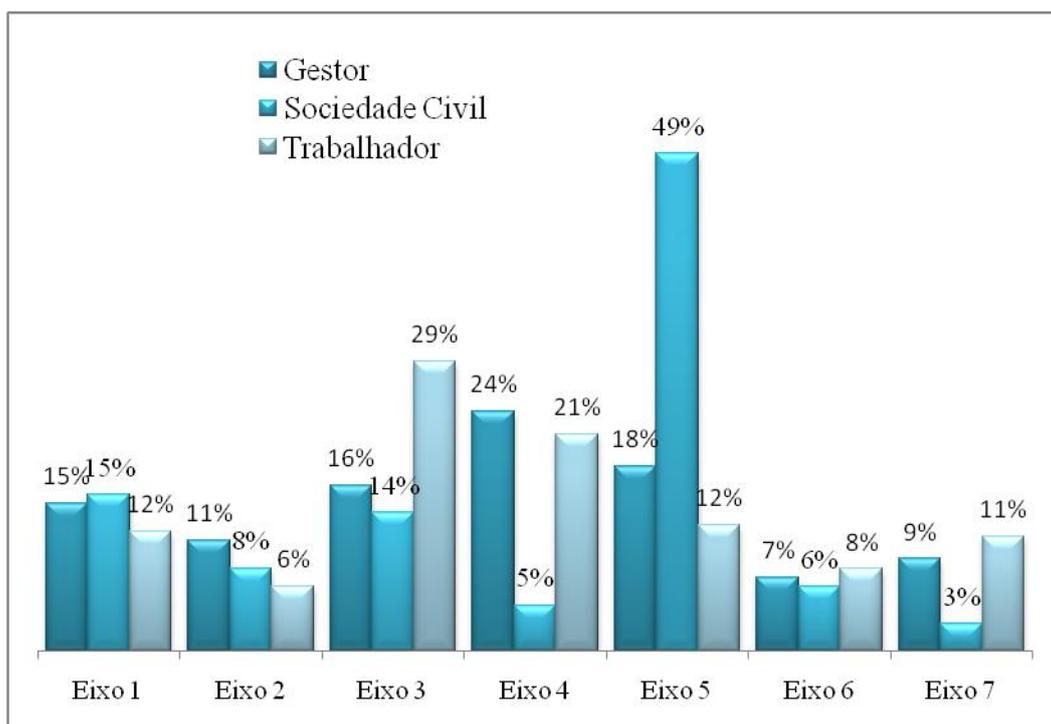
De acordo com as observações realizadas, a maioria dos participantes da Conferência inscreveram no Eixo 5 – Prevenção da Violência e Construção da Cultura de paz. Assim sendo, é possível identificar no *gráfico 5* que a participação no eixo 5 apresenta uma vinculação estrita com a sociedade civil, pois quase todos os delegados da sociedade civil participaram deste eixo (12).

Quando se realiza este cruzamento entre segmento e eixo temático (de acordo com *gráfico 5*), o eixo 5 destaca-se como composto pelos interesses da sociedade civil (49%), ao passo que o eixo 3 “Valorização profissional e otimização das condições de

¹⁴ A Conferência estava estruturada em sete eixos temáticos que possuíam uma agenda de discussões diferenciada. Os participantes optavam pelo eixo temático de sua preferência e partir destes debates eram eleitos princípios e diretrizes que posteriormente eram votados de forma coletiva.

trabalho” mobiliza principalmente a participação dos trabalhadores (29%). Outro constraste interesse diz respeito ao eixo 4 – “Repressão qualificada da criminalidade” que mobiliza o maior número de gestores de todos os eixos com 24% e um número pequeno da sociedade civil (5%). Por conseguinte, a análise da composição dos eixos temáticos deixa clara a dicotomia entre repressão e prevenção no desenho institucional da Conferência e o respectivo interesse por parte dos gestores e da sociedade civil em demandas diferenciadas. A partir destas exposições, é possível tecer questionamentos quanto à possibilidade de interação e deliberação entre os três segmentos e afirmar que neste sentido o desenho institucional dificultou o debate.

Gráfico 5: Participantes da Conferência Estadual por eixo temático e segmento



Fonte: Base Pré-Inscrições Secretaria de Segurança Pública / Gráfico autora

Soares, Rolim e Ramos (2009) destacam na pesquisa “O que pensam os profissionais da segurança pública, no Brasil” que a grande maioria dos policiais deseja mudanças institucionais, que querem “novas polícias” e não concordam com o atual modelo organizacional. Consideram ainda que os policiais militares são mais “mudancistas” do que os civis e que não haveriam diferenças significativas neste quesito entre os oficiais e os não-oficiais na Polícia Militar. Neste sentido, apontam que apenas 15% dos policiais militares brasileiros defendem a manutenção do atual modelo de polícia e, inversamente, nos policiais civis os percentuais atingem 56,4% entre os delegados e 51,2% entre os agentes.

O gráfico 6 é interessante por retratar os temas debatidos que foram considerados mais polêmicos pelos delegados catarinenses. Destaco aqui a “desmilitarização da polícia militar” fruto da intensa mobilização dos Praças catarinenses em diversas etapas das Conferência Estadual. É justamente esta discussão sobre um modelo de polícia que é colocado pelos delegados entrevistados da Conferência Estadual como o tema mais polêmico discutido nesta etapa, com 32,1% de ocorrências. Trata-se da diretriz amplamente defendida pelos Praças da

“Desmilitarização da Polícia Militar” que justamente representa um questionamento ao caráter militar da instituição. Pode-se observar que os três temas considerados mais polêmicos envolvem aspectos das atribuições das instituições de segurança pública ou da própria profissão. Por exemplo, o segundo tema considerado mais polêmico é o “Ciclo completo de polícia¹⁵”, diretriz defendida pelos Oficiais da Polícia Militar.

Gráfico 6: Temas mais polêmicos que ocorreram na Conferência



Fonte: Pesquisa empírica autora

Com efeito, percebe-se uma rejeição ao modelo militar e aos seus princípios fundantes de hierarquia e a disciplina. É importante analisar com cautela a mobilização dos Praças para compreendê-la de uma forma mais aprofundada, pois ao mesmo tempo em que envolve reivindicações corporativas, expressa um questionamento mais amplo sobre a própria instituição. A análise de Soares, Rolim e Silva aprofunda os significados do questionamento à ordem militar e apontam as mudanças que emergem:

É possível que essa rejeição ao modelo militar de um contingente tão expressivo de profissionais guarde relação direta com as opiniões manifestadas a propósito de alguns tópicos particularmente sensíveis, como

¹⁵ Segundo Costa (2009), o ciclo completo consiste na execução das funções judiciário-investigativa e ostensivo-preventiva pela mesma instituição policial.

hierarquia e disciplina, e com processo de vitimização, decorrentes do modo pelo qual o formato militar tem sido praticado e vivido, nas polícias brasileiras. (...) O “não” ao modelo militar vigente talvez possa tornar-se um “sim” caso a forma de que ele se reveste mude em aspectos cruciais como: o regimento disciplinar, o proverbial desrespeito aos direitos constitucionais dos policiais, a hierarquia enrijecida atravancando a plasticidade e o dinamismo da gestão e do trabalho na ponta, a vinculação ao Exército enquanto grilhão que imobiliza a estrutura organizacional e a cultura corporativa. (SOARES, ROLIM e SILVA: 2009:3)

A maior parte dos delegados catarinenses (65,2%) considerou a sua capacidade de influenciar decisões de forma mediana. Para melhor situar estas respostas expostas, o questionário abarcou também uma pergunta aberta para que os delegados pudessem discorrer melhor a mesma questão. Estas respostas são muito interessantes e foram organizadas em quatro categorias principais com o intuito de facilitar a análise. As primeiras respostas apontam limites quanto à participação por aspectos diferentes, seja por temas “pré julgados”, pela diversidade de atores envolvidos ou mesmo pela dificuldade de ter acesso ao caderno de princípios e diretrizes eleitas. Os quatro quadros a seguir agregam estas respostas de acordo com o segmento dos participantes.

1. Limites quanto à participação

Sociedade Civil, representante de ONG	Porque acredito que alguns temas já estavam pré julgados. Espaços muito pequenos para grupos muito grandes.
Sociedade Civil, Secretário Municipal de Defesa do Cidadão	Discussões poderiam ter fluído melhor se tivéssemos tido acesso ao caderno com todos os princípios e diretrizes votados nas demais etapas da CONSEG. Mesmo assim valeu. Creio que demos um grande passo para o fortalecimento de uma sociedade mais cidadão, mais justa e com maior equilíbrio social. Ainda há muito o que se fazer, mas o primeiro passo foi dado. Democracia é o caminho.
Trabalhador, PRF	Somos muitas vozes, com tons e sons diferentes, todos com um objetivo, porém com reservas e vaidades diferentes.
Sociedade civil, representante de Conseg	Poderia ser melhor, porém os representantes de partidos políticos e de alguns segmentos profissionais estavam bem mais afinados e puderem contemplar melhor seus anseios, pela união e direcionamento das falas e participações.

Já as respostas categorizadas na sequência, fazem apontamentos à questões corporativas e destacam aspectos como a articulação entre grupos para aprovar princípios diretrizes, como apontou um Guarda Municipal e um representante de Conseg. Outro entrevistado, considerou que ocorreu também “articulação antecipada de algumas instituições”. Os demais entrevistados apontaram limites para a participação por se tratarem de “várias categorias profissionais e segmentos que pensam de forma divergente”. Um Oficial apontou ainda que muitos participantes teriam uma “posição radical” ao seu segmento.

2. Corporativismo

Trabalhador, Guarda Municipal	Mediante grande articulação com os demais participantes conseguimos colocar entre os princípios e diretrizes mais votadas todos os assuntos que tratam do segmento ao qual faço parte.
Sociedade civil, representante da Conseg	Até por estar no Conseg, conseguir conversar com as pessoas. Nós as apoiamos em algumas diretrizes e elas também nos apoiaram.
Trabalhador, Oficial da PM	Infelizmente grande parte dos participantes da Conferência tinham posição radical em relação aos Oficiais das Polícias.
Sociedade civil, representante de ONG	Por ter influenciado, por meio de argumentos, os grupos de trabalho, por ter ajudado a levar propostas de diretrizes e princípios à conseg nacional e por ter influenciado a aprovação de muitas destas diretrizes e princípios.
Trabalhador, Polícia Civil	O processo de participação tem seus limites, afinal são várias categorias profissionais e segmentos que pensam de forma divergente e com interesses próprios.
Sociedade Civil. Representante de ONG e Conseg	Tendo em vista a articulação antecipada de algumas instituições, para a aprovação da redação dos princípios e diretrizes.

O grau de envolvimento na Conferência e a respectiva experiência profissional na área de segurança pública estão contemplados na terceira categorização. Neste quesito, destacam-se os trabalhadores que fazem referência a sua trajetória na área como um ponto positivo da sua participação, como: “pela experiência de 27 anos” ou por atuar “há mais de trinta anos”. Esta experiência estaria aliada em algumas respostas ao estudo especializado.

3. Grau de envolvimento na Conferência e experiência na área	
Trabalhador, Polícia Civil	Por acompanhar desde o início as discussões, por ser profissional de segurança pública, pai de família e ciente dos atuais problemas sociais e criminosos.
Sociedade civil, representante da Conseg	Por considerar muitos aspectos envolvidos na temática a ser discutida.
Trabalhador, Agente prisional	Porque possuo conhecimento no eixo em que atuei e trabalho diretamente no sistema penitenciário, colocando para os demais as necessidades do dia-a-dia.
Gestor, Oficial da PM	Pela experiência de 27 anos nesta área e estudo especializado.
Trabalhador, Oficial da PM	Por atuar na Segurança Pública há mais de trinta anos, bem como por estar preparado para os debates com argumentos técnico-científicos convincentes.
Trabalhador, Oficial da PM	Me preparei para o evento e soube ouvir e aceitar as opiniões diferentes.
Sociedade civil, Policial Militar aposentado, integrante da APRASC	Porque estávamos ali, na Conferência, de corpo e alma, desarmados de interesses pessoais, objetivávamos o melhor para a sociedade, conseqüentemente, o melhor para os operadores de segurança pública.

Algumas respostas teceram elogios à iniciativa de participação. Neste sentido, aponto as considerações de um representante de movimento social que avaliou a Conferência enquanto “um processo de construção coletiva e não de embates e disputas”. Outros eleogiaram o nível de argumentação dos debates e que souberam aproveitar o “espaço da vez e voz”.

4. Elogios à participação	
Sociedade civil, representante de movimento social	Foi respeitando o debate, participando com argumentações coerentes e sérias, que de uma forma ou de outra pude perceber que não tenho a pretensão de poder manipular as decisões, nesse sentido, tivemos resultados de um processo de construção coletiva e não de embates e disputas.
Sociedade civil, Policial Civil	Os representantes na Conferência tinham excelente formação política para os

debates, bem como nível de argumentação também foi muito bom.

Sociedade civil, professora e representante de ONG

Nas três etapas que participei, falei do meu anseio e trouxe as necessidades da sociedade civil. Aproveitei o espaço da vez e voz.

Considerações Finais

O processo de construção da 1ª Conseg revela a complexa engenharia institucional que envolveu toda a concepção e realização da Conferência. Este processo abrangeu o financiamento de diversas pesquisas, parcerias internacionais com o PNUD e empresas de mobilização. Uma preocupação que marcou a realização da Conferência foi o receio de que esta caísse no corporativismo. Por isso, o Ministério da Justiça apostou em uma concepção de Projeto Metodológico avaliado nas dimensões política, técnica e pedagógica. Neste sentido, a dimensão pedagógica visou fomentar a participação e a articulação de redes sociais.

No que tange de forma mais específica o desenho institucional, dois aspectos merecem ser destacados. Primeiramente, a Conferência teve preocupação em seu desenho institucional de possibilitar a representação de gênero, o que culminou na eleição de 22 delegadas de um total de 61. Mais da metade das delegadas (14) eleitas são da sociedade civil. Nesta perspectiva, é possível destacar que a Conferência oportunizou a inclusão de gênero em um campo marcado pela presença masculina e aqui se destaca a participação da sociedade civil.

Entretanto, a organização da Conferência em sete eixos temáticos dificultou uma maior interação em aprofundamento dos debates entre os três segmentos. Com efeito, a análise da composição dos eixos temáticos deixa clara a dicotomia entre repressão e prevenção no desenho institucional da Conferência e o respectivo interesse por parte dos gestores e da sociedade civil em demandas diferenciadas.

A contribuição analítica da abordagem dos recursos questiona em certa medida as características atribuídas como principais do processo deliberativo. Neste sentido, a análise dos recursos individuais e coletivos dos delegados da Conferência Estadual e as observações do próprio momento decisório fornecem elementos interessantes para compreender sobre como os recursos são mobilizados. Embora uma análise mais aprofundada dos recursos não tenha sido possível pela dificuldade encontrada na aplicação dos questionários, os dados identificados apontam para o perfil elitizado dos participantes e a presença marcante de associações e sindicatos. Aqui os recursos estão relacionados também com as características e valores fundantes das próprias instituições que compõem a segurança pública, manifestando-se de diferentes formas, ou seja, o item corporação adquire relevância.

A Conferência deve ser compreendida enquanto um espaço de exposição dos conflitos, dilemas de cada estado e do próprio campo da Segurança Pública. Neste sentido, valho-me das contribuições de Saporì, que considerou que os interesses corporativos e a fragilidade propositiva dos movimentos sociais são “sintomas do *status*

quo do campo da segurança pública na sociedade brasileira”. Neste sentido, acredito que são necessárias reflexões mais aprofundadas sobre os movimentos sociais no campo da segurança pública. Além disto, algumas indagações permanecem especialmente nos possíveis desdobramentos do momento Pós-Conseg para a implementação de políticas públicas.

Referências Bibliográficas

ADORNO, Sérgio. “Políticas Públicas de Segurança e Justiça Penal”. In. Cadernos **Adenauer**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, janeiro, 2009.

ADORNO, Sérgio. CARDIA, Nancy. POLETO, Frederico. “Homicídio e violação de direitos humanos em São Paulo. **Estudos Avançados**, vol. 17, nº 43, São Paulo, 2003.

BRASIL, Ministério da Justiça. **Manual Metodológico**. 2009.

BRASIL, Ministério da Justiça. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. 2010.

BRASIL, Ministério da Justiça. **Texto-base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Ministério da Justiça, 2009.

CORTES, Soraya Vargas. “Viabilizando a Participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*”. In.: HOCHAMN, Gilberto. ARRETCHE, Marta. MARQUES, Eduardo. (org) **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. 398 p.

FREY, Klaus. CZAJWOSKI, Sérgio. “O município e a segurança pública: o potencial da governança urbana”. In.: **Participação e Segurança Pública no Brasil: teoria e prática**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e políticas públicas, nº 21, p. 211 – 259, 2000.

FUKS, Mário. “Democracia e participação no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (1999-2001). In.: Fuks, M., Perissinoto R.M, Souza, N. R. (org) **Democracia e Participação: os conselhos gestores no Paraná**. Curitiba. Editora UFPR, 2004.

FUKS, Mário. PERISSINOTTO, Renato. **Recursos, Decisão e Poder: Conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, nº 60, 2006.

KANT de LIMA, R. MISSE, M. MIRANDA, Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: Uma Bibliografia. **BIB**, Rio de Janeiro, nº 50, 2º semestre de 2000.

LUCHMANN, L. H: H. e BORBA, J. Estruturas de oportunidades políticas e participação: uma análise a partir das instituições emergentes. **Encontro Anual da Anpocs**, Caxambu, 2007.

LUCHMANN, Lígia H. H. “O desenho institucional dos conselhos gestores”. p. 45- 65. In.: **Participação, Democracia e Segurança Pública – a experiência brasileira**. LYRA, Rubens Pinto. (org). João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2008. 320p.

LUCHMANN, Lígia H.H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. Tese de Doutorado. Campinas, São Paulo, 2002.

LYRA, Rubens Pinto. A dimensão política da 1ª Conseg e os desafios da participação. In.: **Participação e Segurança Pública no Brasil: teoria e prática**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009.

MARQUES, Eduardo César. “Atores, Instituições políticas e redes sociais nas literaturas sobre o poder na cidade”. In: **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2003. pp. 25-54

MATTOS MONTEIRO, Felipe. **Uma tragédia anunciada: estudo da dinâmica das taxas de homicídios nos municípios de Santa Catarina de 1996 a 2008**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Florianópolis, 2009.

SALLA, Fernando. Os impasses da democracia brasileira: o balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil. **Lusotopie**, 2003.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SILVA, Enid. **Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: Reflexões Sobre os Avanços e Desafios no Período de 2003 – 2006**. Texto para discussão – IPEA, Rio de Janeiro, 2009.

SOARES, Luiz Eduardo. “A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas”. **Estudos Avançados** 21 (61), 2007.

SOARES, Luiz Eduardo; ROLIM, Marcos; RAMOS, Sílvia. **O que pensam os profissionais de segurança pública no Brasil?** Síntese do Relatório de Pesquisa. Ministério da Justiça/SENASP, 2009.

UGARTE, Pedro Salazar. “*Que participação para qual democracia*”. In: COELHO, Vera. NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. **Estudos Avançados**, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da USP, v.21, n.61, set./ dez. 2007.

ZALUAR, Alba. **Violência e Crime**. In: MICELLI, S (org.), **O Que Ler na Ciência Social Brasileira**, vol. 1: Antropologia. São Paulo, Sumaré / Anpocs, 1999.