



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE HUMANIDADES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS - PPGSC

SEVERINO DA COSTA SIMÃO

**PARTICIPAÇÃO E GOVERNANÇA: O CASO DA 1ª CONFERÊNCIA  
NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA/2009**

CAMPINA GRANDE - PB  
2011

SEVERINO DA COSTA SIMÃO

**PARTICIPAÇÃO E GOVERNANÇA: O CASO DA 1ª CONFERÊNCIA  
NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA/2009**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPCCS) da Universidade Federal de Campina Grande-PB, vinculado à Linha de pesquisa Desenvolvimento, Ruralidades e Políticas Públicas, em cumprimento aos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. DR. GONZALO ADRIÁN ROJAS.

CAMPINA GRANDE - PB  
2011

S588p Simao, Severino da Costa  
Participacao e governanca : o caso da 1 Conferencia  
Nacional de Seguranca Publica / 2009 / Severino da Costa  
Simao. - Campina Grande, 2011.  
166 f. : il.

Dissertacao (Mestrado em Ciencias Soiciais) -  
Universidade Federal de Campina Grande, Centro de  
Humanidades.

1. Seguranca Publica - 2. Conferencia - 3. Dissertacao  
I. Rojas, Gonzalo Adrian, Dr. II. Universidade Federal de  
Campina Grande - Campina Grande (PB) III. Título

CDU 351.78(81)(043)

SEVERINO DA COSTA SIMÃO

**PARTICIPAÇÃO E GOVERNANÇA: O CASO DA 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL  
DE SEGURANÇA PÚBLICA/2009**

APROVADA EM 18 / AGOSTO /2011

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Gonzalo Adrián Rojas  
(Presidente - orientador)

---

Prof. DR. Roberto Veras de Oliveira (PPGCS/UFCG)  
(examinador interno titular)

---

Prof. Dr. José Henrique Artigas de Godoy (DCS-PPGS/UFPB)  
(examinador externo titular)

---

Professor Dr. Severino José de Lima (UACS/UFCG)  
(examinador externo titular)

CAMPINA GRANDE/PB  
2011

*Dedico aos meus familiares, bem como a todos aqueles que lutam por dias melhores para todos os seres humanos.*

## AGRADECIMENTOS

Ao arquiteto do universo que nos dá a vida, a força e a coragem para superar os obstáculos.

Aos meus familiares, pelo apoio e incentivo constante em toda a minha história de vida.

Ao estimado orientador pela amizade, confiança, apoio e dedicação na construção teórico-metodológica deste trabalho científico.

Aos demais professores, colegas de curso e auxiliares da pós-graduação em Ciências Sociais da UFCG, pelos ensinamentos que me fizeram vislumbrar um olhar diferente as questões sociais.

Enfim, a todos aqueles amigos (as), os quais de alguma maneira, contribuíram para a realização deste trabalho os meus sinceros agradecimentos.

## RESUMO

Esta investigação científica teve como objetivo principal analisar o processo de construção da política de segurança pública, a partir do documento (princípios e diretrizes) deliberado na Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública/2009 (1ª CONSEG); verificando as estratégias e os aspectos regimentais em disputa entre os participantes (representantes da sociedade civil, trabalhadores de segurança pública e gestores públicos), visando compreender a reprodução da legitimidade do poder do Estado. Assim, para investigar a participação política na contemporaneidade brasileira buscou-se entender as novas formas de relação entre a sociedade política e sociedade civil; tendo em vista a inserção da participação cidadã nos processos decisórios a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988). Nesse sentido, problematizando se as conferências são espaços modernos de diálogo utilizados pelo poder institucional na construção de políticas públicas, através da participação cidadã como instrumento de legitimação de uma nova hegemonia do Estado. Quanto à hipótese postulamos inicialmente que quanto mais o poder político organizar e estimular a participação de representantes da sociedade civil no processo decisório de construção das políticas públicas, ocorre maior probabilidade de construção da hegemonia por parte do Estado e, portanto maior legitimidade. Nessa perspectiva o quadro teórico utilizado adentrou aos cânones do Estado Ampliado de Antonio Gramsci, assim como das teorias da democracia hegemônica e contra-hegemônica. A pesquisa do tipo qualitativa, inicialmente foi procedida de uma pesquisa documental na Constituição Federal/88, Plano Nacional de Segurança pública/2003 e principalmente no resultado da 1ª CONSEG, os 10 (dez) princípios e as 40(quarenta) diretrizes, os quais deveriam nortear a política de segurança pública. Na pesquisa de campo entrevistamos onze participantes da conferência da etapa nacional; quatro do segmento sociedade civil, dois trabalhadores da área, dois gestores e três organizadores; viabilizando uma análise de conteúdo do resultado ladeado com as representações dos segmentos participantes da conferência. Nas considerações finais verifica-se que uma conferência potencializa a formalização da participação cidadã nos processos decisórios, mas tende a tornar a hegemonia do Estado cada vez mais legítima.

**Palavras - chave:** Conferência. Democracia. Estado Ampliado. Participação.

## ABSTRACT

This scientific investigation had as a primary target to analyse the process of construction of the policy of the public security from the document (principles and guidelines) deliberated in the 1<sup>st</sup> National Conference of Public Security\2009 (1<sup>st</sup> CONSEG); verifying the strategies and the regimental aspects in contest among the attendants (civil society delegates, public security professionals and public managers) aiming to comprehend the reproduction of the legitimacy of the State's power. Thereby, to investigate the political participation in the brazilian contemporaneity one tried to understand the new forms of relation between the political society and the civil society; aiming at the insertion of the citizen participation in the decision-making processes from the Brazil Federative Republic Constitution of 1988 (CF/1988). In this sense, problematizing if the conferences are modern rooms of dialogue used by the institutional power in the construction of public policies, through the citizen participation as an instrument of probate of a new State hegemony. As for the hypothesis we have postulated initially that the more the political power organize and encourage the participation of civil society delegates in the decision-making process of construction of the public policies, the more the probability of the construction of the hegemony by the State is and therefore more legitimacy. In this perspective the theoretical framework used entered the canon of Antonio Gramsci's Expanded State, as well as the theories of hegemonic democracy and counter-hegemonic ones. The qualitative research was descended initially from a documentary research in the Federal Constitution/88, National Plan of Public Security/2003 and especially in the result of the 1<sup>st</sup> CONSEG, the 10 (ten) principles and the 40 (forty) guidelines which should guide the policy of public security. In the field research we have interviewed eleven attendants of the conference of the national stage; four from the civil society, two workers from the sector, two managers and three organizers; making feasible an analysis of the content of the result accompanied with the representations of the participant segments of the conference. In the final deliberations one verifies that a conference potentiates the formalisation of the citizen participation in the decision-making processes but tends to make the State hegemony more and more legitimate.

**Key words:** Conference. Democracy. Expanded State. Participation.



## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Quantitativo de proposições na área de segurança pública nas conferências nacionais realizadas de janeiro de 2002 a junho de 2008.....	46
<b>Tabela 2</b> - Quantitativo de representantes eleitos para etapa nacional nas etapas Estaduais e Municipais.....	88
<b>Tabela 3</b> - Quantitativo de participantes nas etapas eletivas estaduais.....	89
<b>Tabela 4</b> - Quantitativo de participantes nas etapas eletivas municipais.....	90
<b>Tabela 5</b> - Quantitativo de Conferências Livres por Estado e número de participantes.....	94
<b>Tabela 6</b> - Quantitativo dos representantes indicados pelos gestores públicos para a Etapa Nacional.....	95
<b>Tabela 7</b> - Quantitativo dos representantes eleitos do segmento trabalhadores para a Etapa Nacional.....	96
<b>Tabela 8</b> - Quantitativo de representantes dos segmentos na etapa nacional.....	97
<b>Tabela 9</b> - Quantitativo das proposições recebidas para sistematização inseridas no Caderno de Propostas.....	119
<b>Tabela 10</b> - Quantitativo de Conferências Livres realizadas nos municípios por Estado e Região.....	120
<b>Tabela 11</b> - Quantitativo de inserções no Caderno de Propostas das etapas realizadas.....	121
<b>Tabela 12</b> - Quantitativo das diretrizes formuladas por eixo temático.....	122
<b>Tabela 13</b> - Número de princípios e diretrizes priorizados na 1ª CONSEG.....	124
<b>Tabela 14</b> - Número de representantes entrevistados por categorias, 1ª CONSEG/2009.....	134

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Representação das entidades na Comissão Organizadora Nacional (CON).....	76
--	----

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - Quantitativo de eixos temáticos com as respectivas votações e número de diretrizes aprovadas.....	127
--	-----

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

- 1ª CONSEG** - Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública
- ABC** - Associação Brasileira de Criminalística
- ABML** - Associação Brasileira dos Médicos Legistas Cíveis
- ADEPOL** - Associação dos Delegados de Polícia do Brasil
- ADPF** - Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal
- AMEBRASIL** - Associação Nacional dos Oficiais Militares Estaduais
- ANADEP** - Associação Nacional dos Defensores Públicos
- ANASPRA** - Associação Nacional de Entidades Representativas de Praças Policiais e Bombeiros
- APCF** - Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais
- CEN** - Coordenação Executiva Nacional
- CNCP** - Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
- CF/88** - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
- COBRAPOL** - Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Cíveis
- CON** - Comissão Organizadora Nacional
- CONASP** - Conselho Nacional de Segurança Pública
- CONAPA** - Conselho Nacional de Penas Alternativas
- CONIC** - Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil
- DEPEN** - Departamento Penitenciário Nacional
- DF** - Distrito Federal
- DPRF** - Departamento de Polícia Rodoviária Federal
- FENDH** - Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos
- FENAPEF** - Federação Nacional dos Policiais Federais
- FENEME** - Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais
- FENAPP** - Federação Nacional dos Papiloscopistas Policiais
- FHC** - Fernando Henrique Cardoso
- FNSP** - Fundo Nacional de Segurança Pública
- FUNPEN** - Fundo Penitenciário Nacional
- GG I** - Gabinete de Gestão Integrada
- GGIM** - Gabinete de Gestão Integrada Municipais
- LIGABOM** - Liga Nacional de Corpos de Bombeiros Militares do Brasil
- MJ** - Ministério da Justiça

**MNDH** - Movimento Nacional de Direitos Humanos

**OAB** - Ordem dos Advogados do Brasil

**ONU** - Organização das Nações Unidas

**PB** - Estado da Paraíba

**PNSP** - Plano Nacional de Segurança Pública

**PRONASCI** - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

**RJ** - Rio de Janeiro

**RENAESP** - Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública

**SAMU** - Serviço de Atendimento Móvel de Urgência

**SEDEC** - Secretaria Nacional de Defesa Civil

**SEDH** - Secretaria Especial de Direitos Humanos

**SEGES** - Secretaria Geral da Presidência da República

**SENASP** - Secretaria Nacional de Segurança Pública

**SINARM** - Sistema Nacional de Armas

**SINDAPEF** - Sindicato dos Agentes Penitenciários Federais

**SUSP** - Sistema Único de Segurança Pública

**TR** - Termo de Referência

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO I - ADENTRANDO AOS CÂNONES DA PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA.....</b>	<b>19</b>
1.1 PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA INVESTIGAÇÃO.....	19
1.1.1 Temáticas relativas ao objeto de estudo e considerações teóricas.....	21
1.1.2 Breve histórico do objeto estudado.....	22
1.1.3 Desafios Metodológicos.....	24
1.1.4 Tipo da pesquisa.....	26
1.1.5 Técnica de coleta de dados.....	27
1.1.6 Procedimento de análise e interpretação dos dados.....	28
1.2 CONCEPÇÕES SOBRE A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL.....	29
1.2.1 Breve definição de Segurança Pública.....	34
1.2.2 Segurança pública <i>versus</i> e pós Constituição Federal do Brasil/1988.....	36
1.2.3 Atempática da segurança pública nas conferências brasileiras.....	44
1.2.4 Participação na primeira conferência nacional de segurança pública.....	47
<b>CAPÍTULO II - ESTADO, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO .....</b>	<b>52</b>
2.1 NOTAS TEÓRICAS SOBRE O ESTADO EM MAQUIAVEL, MARX, ENGELS E WEBER .....	54
2.2 O CONCEITO DE ESTADO AMPLIADO EM GRAMSCI.....	59
2.3 PROCEDIMENTOS DEMOCRÁTICOS HEGEMÔNICOS E CONTRA HEGEMÔNICOS <i>VERSUS</i> PARTICIPAÇÃO E GOVERNANÇA.....	64
2.3.1 Direito de Participação no Brasil.....	72
<b>CAPÍTULO III - DESCRIÇÃO DA 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA.....</b>	<b>74</b>
3.1 A PRIMEIRA CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (1ª CONSEG): APRESENTAÇÃO.....	74
3.1.1 As etapas municipais.....	83
3.1.2 As etapas estaduais.....	86
3.1.3 Vicissitudes do Texto-Base da 1ª CONSEG.....	97
3.1.4 Notas a partir do Caderno de Proposta da 1ª CONSEG.....	118
<b>CAPÍTULO IV- A PRIMEIRA CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA: ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÕES.....</b>	<b>123</b>
4.1 ANÁLISE QUALITATIVA DAS ENTREVISTAS.....	133

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>147</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>153</b>
<b>APÊNDICES</b>	
A - Termo de consentimento para entrevistas.....	157
B - Roteiro de entrevistas semi-estruturadas.....	158
<b>ANEXOS</b>	
A - Resultado da primeira Conferência Nacional de Segurança Pública.....	159

## INTRODUÇÃO

O debate teórico sobre a democracia e seu exercício efetivo através da participação política nos processos decisórios, tem suscitado na atualidade investigações científicas no campo das ciências sociais, mas particularmente, estas ficam limitadas em geral aos aspectos procedimentais. Porém no Brasil com o advento das “conferências nacionais”<sup>1</sup> para consecução da agenda governamental visando à implementação e/ou legitimação de políticas públicas, este debate tem recebido novos elementos para análise. Nesse sentido, analisar a participação política na contemporaneidade brasileira pressupõe entender as novas formas de relação entre a sociedade política e a sociedade civil<sup>2</sup>, em termos gramscianos, tendo em vista a inserção da participação cidadã em termos formais nos processos decisórios, a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988).

Desta forma os procedimentos democráticos, tais como: eleições, conferências, plebiscito, referendo, conselhos, entre outros têm merecido especial atenção dos cientistas sociais. Importantes investigações têm sido desenvolvidas especialmente na relação entre sociedade política e sociedade civil, influenciada por estes fenômenos.

Entretanto, a busca por uma política de Segurança Pública universalista que garanta o exercício da cidadania é um grande desafio para a sociedade brasileira, visto que, segundo Claudio Beato (2008), pesquisadores apontam a necessidade de mudanças do modelo das forças públicas, nesse sentido buscando solucionar os problemas da política de Segurança Pública; as quais, por vezes não estão vinculadas ao emprego da força policial, mas permeiam o emaranhado político, social e econômico do Brasil. Por exemplo, o papel que a sociedade civil desempenha na redemocratização do país, diante de um novo regime em que os indivíduos e grupos, cada vez mais precisam se posicionar em termos mais amplos de participação nos processos decisórios da política pública.

A política nacional de Segurança Pública no Brasil historicamente foi conduzida pelo Estado sem a participação efetiva da sociedade civil. Porém, o Poder Executivo, na sua interpretação, visando corrigir a falta desse espaço de diálogo, durante a presidência da República de Luis Inácio da Silva - Lula, convocou a Primeira Conferência Nacional de

---

<sup>1</sup> Utilizo o termo conferência como instrumento público de discussão permitindo a construção de consensos, compartilhamentos de poder e a co-responsabilidade entre uma parte da sociedade civil e a sociedade política apontando e orientando em termos teóricos, a implementação de políticas públicas. Esses “consensos” são produto das relações de forças entre os diferentes atores sociais..

<sup>2</sup> Utilizo o conceito de sociedade civil de acordo com a perspectiva teórica de Antônio Gramsci, o qual será desenvolvido no Capítulo II.

Segurança Pública<sup>3</sup> (1ª CONSEG), a qual ocorreu entre os meses de março a agosto de 2009. Foram realizadas conferências nas vinte e seis Unidades Federativas do Brasil, inclusive no Distrito Federal (DF).

A participação na 1ª CONSEG ocorreu de diversas formas através de conferências livres<sup>4</sup>, virtuais, municipais, estaduais e por fim a etapa nacional, na qual participaram os representantes eleitos da sociedade civil e trabalhadores da segurança pública; assim como os gestores indicados pelo poder público, obedecendo a seguinte porcentagem, 30% de trabalhadores da área de segurança pública, 30% de gestores públicos e 40% de representantes da sociedade civil; no entanto, as eleições ocorreram nas etapas preparatórias eletivas municipais e estaduais.

Os municípios podiam realizar a etapa eletiva, desde que tivesse um número superior a 200 (duzentos) mil eleitores ou ter aderido ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), lançado pelo governo federal no ano de 2007. Por exemplo, a cidade de Campina Grande que embora não tenha aderido ao PRONASCI, como até a presente data 25 de julho de 2011, ainda não conseguiu adentrar ao programa; porém por ter mais de duzentos mil eleitores, pode realizar a etapa eletiva. Assim através de processo eleitoral os municípios poderiam eleger dois representantes dos candidatos inscritos nas conferências municipais, um da sociedade civil e outro da segurança pública municipal (guarda civil municipal); assim como, o governo municipal poderia indicar um representante sem processo eleitoral, perfazendo um total de três representantes por município.

No entanto, os participantes da conferência de Campina Grande não puderam eleger o representante da Guarda Municipal por não dispor dos mesmos no quadro de funcionários da prefeitura, assim apenas elegeu um representante da sociedade civil e o governo municipal indicou um representante do poder público. Diferentemente o município de João Pessoa, que além de eleger um representante da sociedade civil elegeu também um representante da segurança pública municipal, pois a Guarda Municipal da mesma estava devidamente em atividade; assim como, o governo municipal indicou o representante do poder público municipal, ou seja, enquanto Campina Grande teve apenas dois representantes, a cidade de João Pessoa obteve três representantes.

---

<sup>3</sup> Convocada através do decreto de 8 de dezembro de 2008, (publicado no Diário Oficial da União de 9/12/2008).

<sup>4</sup> Teve um caráter mobilizador e propositivo, na 1ª CONSEG foram organizadas por qualquer grupo social de forma autônoma visando contribuir com princípios e diretrizes para a etapa nacional; estas atividades foram promovidas por segmentos: policiais, bombeiros, comunidade escolar, ativistas de direitos humanos, entre outros.

Nas etapas Estaduais foram eleitos representantes da sociedade civil e trabalhadores da segurança pública, de acordo com uma proporcionalidade determinada pela comissão organizadora nacional (ver quadro 1 na página 76), os quais participaram das conferências no âmbito estadual. As eleições eram realizadas da seguinte forma: o participante que quisesse concorrer se inscrevia normalmente e durante o processo eleitoral todos os participantes tinham direito de votar em três candidatos, dois do sexo masculino e um no feminino, ou vice-versa, visando garantir a representação de gênero. No terceiro capítulo descrevo toda a dinâmica de funcionamento da conferência.

A etapa nacional ocorreu no Distrito Federal – Brasília, de 27 a 30 de agosto de 2009, a qual contou com a participação de aproximadamente 3.000 (três mil) representantes, dos três segmentos: a sociedade civil, profissionais da segurança pública e dos gestores públicos indicados, os quais debateram e apresentaram o resultado de acordo com o que determinava o Regimento da Conferência, os dez princípios e as quarenta diretrizes, tendo por finalidade orientar a política de segurança pública brasileira.

Nesse sentido, escolhi como objeto de estudo e utilizei como referencial empírico para a execução desta investigação dissertativa a 1ª CONSEG, a qual exigiu muito esforço para compreensão e construção de um campo entendido como espaço pela busca de consenso na persecução da política de segurança pública, a partir de representantes eleitos, como é fundamental, de parte da sociedade civil, de trabalhadores de segurança pública e dos gestores públicos indicados, tendo como pressuposto a participação cidadã.

Ocorre que esta conferência apresentou um caráter diferente e controverso, justamente num período pré eleitoral de campanha para Presidente da República, por um lado formaliza a participação cidadã e por outro legitima em parte uma política de segurança pública que já vinha sendo adotada pelo governo federal. Nessa perspectiva analiso a participação dos conferencistas/representantes eleitos e indicados para a 1ª CONSEG, problematizando a participação política cidadã e a legitimidade dos resultados para consecução da política de segurança pública.

Mediante tais pressupostos esta dissertação tem por objetivo analisar o processo de construção da política de segurança pública, a partir dos princípios e diretrizes do documento deliberados na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública no ano 2009, verificando as estratégias, os conteúdos e os aspectos regimentais em disputa entre os mencionados setores participantes, visando compreender a reprodução da legitimidade do poder do Estado.

Não é objeto desta pesquisa analisar outras conferências, mas é possível referenciar algumas, visando apreender as práticas utilizadas pelos grupos de interesses do próprio



governo e demais atores envolvidos no processo decisório, os quais influenciam nas tomadas de decisões da implementação das políticas públicas. Esses grupos de interesses se apresentam como representantes do governo nas conferências direcionando os trabalhos e validando o processo que evidencia a hegemonia do Estado.

O objeto de estudo limitar-se-á a 1ª CONSEG, mas nela não se esgota, uma vez que, tendo em vista os procedimentos formalmente democráticos pautados nos pressupostos da participação e da governança<sup>5</sup>, a partir da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, iremos investigar como no Estado brasileiro contemporâneo as políticas públicas estão sendo construídas: ou seja, a partir das conferências sob o manto da participação e da governança ou ante a soberania do poder político estatal? Enfim; partiremos da seguinte problemática: as conferências são espaços modernos de diálogo utilizados pelo poder institucional na construção de políticas públicas, através da participação cidadã como instrumento de legitimação da estrutura dominante do Estado?

Mediante esta problemática, a hipótese desta pesquisa consiste em afirmar que: quanto mais o poder político organizar a participação de representantes da sociedade civil no processo decisório de construção das políticas públicas, “de cima para baixo” ocorre maior probabilidade de construção da hegemonia por parte do Estado e, portanto maior legitimidade.

Nesse sentido, as conferências se apresentam como um novo modelo de construção de hegemonia da sociedade política sobre a sociedade civil, em termos gramscianos. Visto que o poder político utiliza o discurso da participação como instrumento de hegemonia, com o objetivo de conquistar uma maior legitimação das políticas públicas do Estado. Porém no atual cenário político brasileiro, esta nova construção de hegemonia, permite observar uma transformação no campo da política institucional, ampliando os espaços de debate (conferências), a partir do diálogo com uma parte dos atores interessados e envolvidos na formulação de políticas públicas.

No campo da segurança pública foi convocada a 1ª Conferência Nacional, objetivando conforme seu próprio regimento interno definir princípios e diretrizes orientadores da política nacional de segurança pública, com a participação de representantes da sociedade civil, trabalhadores da segurança pública e poder público, como instrumento de gestão, visando efetivar a segurança como direito fundamental.

---

<sup>5</sup> Utilizo o termo governança como capacidade de ação do Estado na implementação democrática de políticas públicas a partir da participação da sociedade civil no processo decisório. Este conceito será desenvolvido no Capítulo II.

Nessa perspectiva, considero nesta pesquisa, elementos que advêm de uma nova ordem mundial, influenciada entre outros fenômenos, pelos pressupostos de regimes políticos democrático-liberais; por exemplo, o papel que a sociedade civil desempenhou na redemocratização do país, diante de um novo regime em que os indivíduos e grupos de interesses e de pressão, precisaram se engajar na busca pela ampliação do exercício da cidadania, num movimento sócio-político que conserva, mas também renova dentro de certos limites o poder central da esfera política brasileira.

Diante do exposto, a estrutura textual segue exatamente este percurso:

O primeiro capítulo será dedicado à apresentação geral da temática em estudo, adentrando aos cânones gerais da 1ª CONSEG, contextualizando e enforcando as tomadas de decisões metodológicas. Em seguida contextualizo a segurança pública, descrevendo-a historicamente a partir da abertura política no final da década de 70 e, mais efetivamente nos anos 80, com o processo de democratização, enforcando os pressupostos da política de segurança pública e tomando por base a perspectiva de alguns teóricos da área. Utilizo ainda neste capítulo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e os diferentes planos nacionais de segurança pública.

No segundo capítulo apresento algumas dimensões teóricas sobre o Estado, a democracia, a participação e a governança. Com relação à teoria de Estado expomos algumas considerações da perspectiva de Max Weber, Karl Marx e Antonio Gramsci; em seguida alguns pressupostos das teorias democráticas hegemônicas e contra hegemônicas referentes às múltiplas correlações da participação cidadã numa perspectiva de governança. Utilizo estas categorias para analisar a construção da política pública de segurança no Brasil, a partir da relação entre sociedade política e sociedade civil, tendo como *locus* a 1ª CONSEG.

No terceiro capítulo descrevo alguns aspectos da 1ª CONSEG, desde a sua instauração, a metodologia utilizada até a etapa nacional onde foi formulado o produto final da conferência, ou seja, os princípios e as diretrizes, os quais segundo a conferência deveriam nortear a política de segurança pública; tendo em vista que busco analisar como o poder político pode utilizar os instrumentos de participação cidadã para manter a hegemonia do Estado, por conseguinte a legitimidade do governo.

No quarto capítulo, explicito a análise dos princípios e diretrizes, articulando com as entrevistas realizadas junto aos conferencistas do Estado da Paraíba que participaram da etapa nacional, como também de três organizadores da 1ª CONSEG em nível nacional.

Por fim, apresento as considerações finais obtidas ao longo da pesquisa realizada, estabelecendo relações com a perspectiva teórica adotada, assim como as ponderações que

permitam verificar ou rejeitar a hipótese central do presente estudo, observando o objetivo formulado e as seguintes questões:

a) As conferências públicas têm contribuído para construção de uma nova forma de fazer política no Brasil, ou o poder do Estado de fazer política é que tem pautado estes espaços de diálogo público construindo uma nova hegemonia, legitimando as políticas de governo já defendidas anteriormente?

b) Os representantes eleitos nas conferências têm contribuído para fortalecer a luta pelo Estado Democrático de Direito e, por conseguinte, o fortalecimento do exercício da cidadania?

c) Quais os grupos de interesses que emergiram a partir dos três segmentos sociais e, como conciliar as tensões no campo em disputa da segurança pública com os conflitos internos que emergem desse contexto?

d) O resultado final da 1ª CONSEG contemplou os diversos grupos de interesses?

e) O governo brasileiro respeitou o resultado ou procedeu como no caso da Conferência Nacional de Educação?<sup>6</sup>

Enfim, a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública – exigirá um esforço para compreendermos o resultado sócio político da construção de um campo entendido como espaço de deliberação através de consenso e/ou dissensos na persecução da política de segurança pública, a partir das três representações distintas: gestores públicos, trabalhadores de segurança pública e representantes da sociedade civil.

---

<sup>6</sup> Por exemplo: a Conferência Nacional de Educação (CONAE) aprovou que no mínimo deveria se destinar a educação o 10 % do PIB e o governo manda um projeto de lei que trata do novo plano nacional de educação destinando 7 %, entre outras mudanças regressivas.

## CAPÍTULO I

### ADENTRANDO AOS CÂNONES DA PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Este primeiro capítulo encontra-se dividido em duas partes, na primeira procedo à apresentação geral da temática em estudo, contextualizando e enforcando as tomadas de decisões metodológicas, visando construir os caminhos para adentrar aos cânones gerais da 1ª CONSEG; em seguida, na segunda parte busco construir e identificar às concepções da política de segurança pública adotada no Brasil, contextualizando a partir do processo de redemocratização e principalmente o período posterior a elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil/1988, assim como dos Planos Nacionais de Segurança Pública adotados pelos presidentes eleitos democraticamente. Início por alguns pressupostos referente à temática da participação cidadã no Brasil.

#### 1.1 PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA INVESTIGAÇÃO

No Brasil, segundo (CORTES, 2002) até a década de setenta, existiam mecanismos de participação institucionalizados unicamente na área da previdenciária social, a qual oferecia benefícios e serviços aos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho que pagavam contribuições, entre esses serviços estava à assistência ambulatorial e hospitalar individual. Contudo durante o regime militar, que se estendeu de 1964 a 1985, houve a supressão de qualquer tipo de participação de representantes de trabalhadores contribuintes em órgãos decisórios ou consultivos da previdência social.

No entanto, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88), devido à luta dos movimentos sociais, foram formalizados os novos compromissos políticos e sociais, visando à legitimação do regime democrático, com várias alternativas de ampliação das estruturas de participação e democratização como espaços possíveis de decisão dos próprios cidadãos, através de mecanismos de democracia representativa e com elementos participativos, como instrumento estratégico para a construção de uma nova hegemonia social e política por parte do Estado.

Nesse sentido, o aspecto participativo, em áreas como educação, assistência social, saúde e segurança, tem fortalecido a hegemonia do Estado sobre a implementação de diversas políticas, especialmente as chamadas políticas sociais. O inciso II do artigo 204 da CF/88, que trata da política pública de assistência social, por exemplo, estabelece o seguinte direito: "a

participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis" (BRASIL, 2008, p.135). Este processo criou o que chamamos possibilidades de implementação de um “sistema descentralizado e participativo” das diferentes políticas públicas. Entretanto, foi por ocasião da regulamentação dessas diretrizes constitucionais que começaram a serem estruturados espaços públicos institucionais de participação cidadã, por exemplo: os orçamentos participativos, os conselhos de políticas públicas e as conferências.

Desta maneira no Brasil nas duas últimas décadas, a institucionalização de mecanismos de participação anteriormente mencionados, tem sido visto como um complemento às formas tradicionais de representação política numa democracia liberal; constituindo-se em certa medida como mecanismos de democratização que em determinadas circunstâncias poderiam ser instrumentos de controle social.

Nesse sentido, as conferências têm sido utilizadas enquanto instrumento de consulta e formulação de diretrizes, mobilizando parte da sociedade civil desde o Estado e demais atores interessados em nível federal, estadual e municipal.

Nesta linha de análise lembramos aqui, brevemente os estudos sobre participação cidadã a exemplo da abordagem realizada por Elenaldo Celso Teixeira (2000), no livro “Sociedade Civil e Participação Cidadã no Poder Local”, o qual analisou a participação cidadã a partir das experiências entre as organizações da sociedade civil e poder público, a partir de fóruns, conselhos, conferências, orçamentos participativos, entre outros. Nesse sentido, tomando como centro de análise as experiências do poder local no Brasil; entretanto ressalta que as experiências analisadas indicam as potencialidades da sociedade civil em contribuir para a democratização do setor público, sobretudo no espaço local, porém não dispõem de força suficiente para mudar as relações, as quais persistem com erros e acertos, na busca e alternativas de uma efetiva participação cidadã nos processos decisórios.

Nesse sentido, o presente estudo se diferencia dos demais em função da problemática, pois estamos tratando a participação cidadã enquanto instrumento utilizado pelo Estado para o fortalecimento da legitimação das políticas públicas implementadas pelo governo nacional, mediante uma nova forma de conquistar e manter a hegemonia.

No entanto, as conferências não são estratégias recentes, pois de acordo com Edilmar Pereira Vilela Dourado e Maria Cristina Sanna (2009), a primeira que ocorreu na área de saúde foi instituída em 1937; porém só foi realizada em 1941 e a segunda em 1950, as quais não tiveram grande força política, pois as discussões se constituíram principalmente num encontro técnico dos administradores do Ministério da Saúde e dos Estados. Mas, a terceira

ocorreu em 1963, na qual foi discutida a descentralização e a municipalização, tornando-se uma experiência do exercício da democracia. No entanto, devido o período ditatorial brasileiro inviabilizaram-se tais propostas, com a suspensão das garantias constitucionais. Porém, em nenhum outro período, como no período compreendido entre 2003 a 2010, foram convocadas e realizadas tantas conferências com a participação de parte da sociedade civil e trabalhadores simultaneamente no Brasil, resultando no sucesso eleitoral para o governo federal que assinou as convocações e as realizou.

No entanto, na área de Segurança Pública no Brasil, em 2008 foi convocada a Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª CONSEG), a qual foi realizada entre os meses de março a agosto de 2009; foram realizadas as etapas municipais e estaduais, sendo concluídos os trabalhos da conferência na etapa nacional no mês de agosto de 2009, com representantes de parte da sociedade civil, trabalhadores de segurança e gestores públicos, visando efetivar a deliberação da esfera pública, na priorização de dez princípios e quarenta diretrizes, para a política de segurança pública.

Assim pela primeira vez no Brasil, uma parte da sociedade civil foi convocada pela sociedade política, a partir de um espaço instituído pelo governo federal, para a participar da discussão da política de segurança pública. Daí a importância deste estudo em analisar os pressupostos da participação cidadã na 1ª CONSEG, tendo em vista a política de segurança pública ser pautada e discutida sempre no âmbito dos órgãos estatais sem a convocação aberta da participação da sociedade civil.

### **1.1.1 Temáticas relativas ao objeto de estudo e considerações teóricas**

O tema objeto de estudo - a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública - exigiu um esforço para compreendermos a construção de uma proposta entendida inicialmente como espaço pela busca de consenso na persecução da política de segurança pública, a partir de três representações distintas: gestores públicos, trabalhadores de segurança pública e sociedade civil, tendo como perspectiva a participação cidadã. A qual potencializa uma nova forma de construção de hegemonia em função de um tema sensível para a sociedade como é o da segurança pública, sob o manto da participação<sup>7</sup> ante ao poder político institucionalizado. O documento oficial<sup>8</sup> (Regimento interno da 1ª CONSEG, 2008, p.02) aponta um diagnóstico

---

<sup>7</sup> Utilizo o termo participação como um processo dialógico com vista à tomada de decisões coletivas que se realiza em espaços públicos sociais, a partir de alvos diferentes e atores diferenciados, devido ao capital simbólico, interesses e valores, em termos teóricos do sociólogo francês, Pierre Bourdieu.

<sup>8</sup> BRASIL. Ministério da Justiça, portaria nº 2.482, de 11 de dezembro de 2008.

importante como a falta da tradição participativa no tocante a política de segurança pública; daí advogando, no mencionado texto, a horizontalidade do processo decisório, caracterizado pela quebra de paradigmas ampliando o exercício da cidadania e formalização da democracia brasileira.

O atual cenário político no regime democrático brasileiro advém de uma nova perspectiva nos processos eleitorais pós-regime militar, que tem merecido especial atenção dos cientistas sociais. Importantes investigações têm sido desenvolvidas especialmente nas relações entre governo e sociedade civil, influenciada entre outros fenômenos por uma política participativa, estabelecendo uma mistura complexa de processos que freqüentemente atuam de maneira contraditória entre os atores políticos e sociais.

A pergunta formulada é se esta experiência que surge como uma possibilidade efetiva de potencializar os procedimentos democráticos em função da Constituição de 1988, no sentido de pretender contribuir para uma democracia substancial, vá além de um arranjo institucional visando produzir uma relação alternativa entre a sociedade política e sociedade civil.

Nesse sentido, com a promulgação da CF/88, reflexo do processo de democratização do Brasil, instauram-se formalmente as bases institucionais para a construção do regime político Democrático, assentado na existência de princípios, normas e instituições, capazes de garantir as formalidades das ações democráticas com a finalidade nesses termos de preservar a ordem pública interna e a harmonia social.

No entanto, a CF/1988, manteve a mesma estrutura do Sistema de Segurança Pública do período autoritário, o qual foi instituído conforme a doutrina de segurança nacional, mas pela primeira vez o texto constitucional brasileiro trata esta questão em um capítulo intitulado “Da Segurança Pública”. O artigo 144 da CF/1988 (BRASIL, 2008, p. 100), o qual define o que deve ser entendido por “segurança pública”, assim como descreve as funções gerais das instituições policiais, ou seja, o dever de manter a ordem pública e de proteger as pessoas e o patrimônio. Ao longo destes 22 (vinte e dois) anos da CF/88, não ocorreram mudanças significativas nas duas forças públicas (polícia militar e polícia civil) principais instituições responsáveis pela Segurança Pública nos Estados. Portanto, retomaremos a esta problemática na segunda parte deste capítulo, no qual contextualizo a segurança pública no Brasil.

### **1.1.2 Breve histórico do objeto estudado**

A 1ª CONSEG ocorreu entre os meses de março a agosto de 2009, com a participação, nas distintas instâncias de mais de quinhentas mil pessoas, nas Conferências municipais,

estaduais, livres e virtuais, as quais são descritas no terceiro capítulo; ocorre que devido as etapas não serem simultâneas foi possível uma mesma pessoa participar da etapa municipal e estadual; assim como só participou da nacional os eleitos da sociedade civil e dos trabalhadores de segurança e os gestores indicados nas etapas municipais e Estaduais. Como também, o número de participantes foi divulgado pela mídia do próprio governo federal que a realizou.

Para tanto foram realizadas conferências em quinhentos e catorze municípios; como também nos vinte e seis Estados brasileiros e no Distrito Federal; realizando-se através das etapas preparatórias municipais e estaduais, concluindo-se com a etapa nacional, a qual ocorreu Brasília de 27 a 30 de agosto de 2009.

Os participantes das etapas preparatórias, a exemplo das conferências livres e virtuais, as quais não elegeram representantes e foram inseridos na contabilidade geral das quinhentas mil pessoas participantes da 1ª CONSEG, porém contribuirão apenas indicando diretrizes e princípios para serem trabalhados durante a etapa nacional, os quais foram sistematizados e transcritos para o caderno de propostas que foi utilizado na etapa nacional; por conseguinte, aparecendo como instrumentos de ampliação da participação, onde o foco principal está na discussão, debate e deliberação de idéias, não em sua mera aprovação. Destaco aí o limite da participação com relação à deliberação e aprovação das propostas desenvolvidas pelos participantes destas etapas.

Outrossim, para que fossem convalidadas deveriam utilizar o texto base, elaborar um relatório e encaminhar a Comissão Organizadora Nacional da 1ª CONSEG. Puderam constituir etapas preparatórias não eletivas qualquer município com menos de 200 (duzentos) mil eleitores e que não fossem integrantes do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). Assim como, qualquer grupamento da sociedade civil, de trabalhadores ou do próprio poder público poderiam instituir Conferências Livres como uma etapa preparatória, bem como qualquer pessoa poderia participar da Conferência Virtual na página na *internet* da CONSEG (<http://www.conseg.gov.br>) ou de Seminários Temáticos com caráter consultivo visando ampliar a participação em termos formais e a deliberação dos temas.

As etapas eletivas municipais apenas poderiam realizá-las 125 (cento e vinte cinco) municípios que já haviam aderido ao PRONASCI ou contavam com 200(duzentos) mil ou mais eleitores, podendo associar-se em consórcio para garantir a realização.

Nesse sentido, os municípios que realizaram suas etapas eletivas enviaram diretamente para a etapa nacional um representante da sociedade civil eleito e um representante do poder



público municipal indicado, assim como poderiam enviar um representante eleito entre os trabalhadores da guarda municipal para a etapa nacional, os 90 (noventa) municípios que já haviam instituídos as Guardas Municipais.

Nas etapas estaduais foram eleitos representantes para a etapa nacional conforme a quantidade de habitantes. Em seguida, a Etapa Nacional (foco desta análise) foi realizada de acordo com relatório final da 1ª CONSEG com de 3.060 (três mil e sessenta) participantes, sendo distribuídas 2.097 (dois mil e noventa e sete) da seguinte forma: 30% (trinta por cento) gestores públicos do governo municipal, estadual e federal, 30% (trinta por cento) de trabalhadores da segurança pública do âmbito municipal, estadual e federal e 40% (quarenta por cento) da sociedade civil, referentes as pessoas que participaram das etapas municipais e estaduais eletivas, os quais tinha direito a voz e voto.

De acordo com o Ministério da Justiça (2009) a 1ª CONSEG foi organizada a partir de um arranjo institucional participativo, através de debates preparatórios, através da Comissão Organizadora Nacional, instituída pela Portaria nº 1.883, de 8 de outubro de 2008, do Ministério da Justiça, 37 (trinta e sete) setores distribuídos entre Sociedade Civil, trabalhadores da segurança pública, gestores institucionais e demais poderes. (ver Quadro 1 na página 76).

Destarte, sob o lema da “Segurança com Cidadania: Participe dessa mudança!” e, a partir da discussão em grupos de trabalhos divididos em sete eixos temáticos: 1) gestão democrática: controle social e externo, integração e federalismo; 2) financiamento e gestão da política pública de segurança; 3) valorização profissional e otimização das condições de trabalho; 4) repressão qualificada da criminalidade; 5) prevenção social do crime e das violências e construção da paz; 6) diretrizes para o Sistema Penitenciário; 7) diretrizes para o sistema de prevenção, atendimentos emergenciais e acidentes.

Portanto, tendo por finalidade legitimar a hegemonia estatal, assim como o próprio governo; buscou-se inserir a sociedade civil numa proposta de reformulação dos mecanismos decisórios na área da segurança pública.

### **1.1.3 Desafios Metodológicos**

Considerando-se que a pesquisa científica exige do investigador, entre outras características, a criatividade, a disciplina e a organização, mesmo lidando com confrontos de idéias e práticas sociais díspares; a pesquisa em Ciências Sociais deve, entre outras coisas, suscitar o debate visando à busca de conhecimento.

A escolha desta temática decorre inicialmente de minha experiência pessoal como Profissional de Segurança Pública, desde o ano 1992, na Polícia Militar do Estado da Paraíba. A qual aparece com maior ênfase a partir da realização e de nossa participação, enquanto corporação na comissão organizadora da etapa municipal em Campina Grande-PB, nos meses de março e maio de 2009.

Em seguida participei da etapa Estadual no mês de julho de 2009, no grupo de trabalho valorização e otimização das condições dos trabalhadores da área de segurança. Na etapa nacional no mês de agosto de 2009, participei da categoria de trabalhadores como representante eleito do segmento Oficiais da Polícia Militar. Justamente, participando destas etapas estive observando e anotando fatos, relações e implicações da conferência, participações que nos colocou numa posição privilegiada para investigar um campo social de consenso e dissensos que foi iniciado a partir de uma decisão governamental visando reforçar sua hegemonia.

Nesse sentido, um dos nossos primeiros desafios, entre tantos que se apresentam a cada vez que, pensamos no objeto desta pesquisa, é a nossa familiaridade com os pressupostos da Segurança Pública. Sobre esse aspecto, enfatizando sobre familiaridade, Pierre Bourdieu, (1999, p. 39), propõe “[...] que a familiaridade com o universo social constitui, para o sociólogo, o obstáculo epistemológico por excelência, porque ela produz continuamente concepções ou sistematizações fictícias ao mesmo tempo que as condições de sua credibilidade.” Nesse sentido, procurei exercitar a vigilância epistemológica e as diferentes versões e interpretações existentes a respeito de fatos, situações, que se apresentavam como conhecidas. Pois, a excessiva confiança do investigador e a sensação de dominar o seu objeto de estudo, enquanto instrumento de coleta de dados, pode representar uma forma de tentar dar conta do objeto estudado sem a devida vigilância epistemológica.

O segundo desafio relaciona-se às possíveis assimetrias existentes na relação entre pesquisador e entrevistados. Ademais, tentamos, a partir dessa familiarização, minimizar os efeitos de possíveis assimetrias, sobre as quais Bourdieu chamou a atenção. Sobre esse aspecto foi alvo das nossas reflexões a objetivação participante<sup>9</sup> defendida por Bourdieu, a qual continua sendo para nós o desafio central.

Objectivar a pretensão à posição realenga que, como há pouco disse, leva a fazer da sociologia uma arma nas lutas no interior do campo em vez de fazer dela instrumento de conhecimento dessas lutas, portanto

---

<sup>9</sup> É preciso não confundir com observação participante, análise de uma falsa participação num grupo estranho, assim é sem dúvida um exercício mais difícil porque requer a ruptura das aderências e das adesões mais profundas e mais inconscientes. (BOURDIEU, 2001, p. 51).

do próprio sujeito cognoscente o qual, faça o que fizer, não deixa de estar nelas envolvido, é conferir a si mesmo os meios de reintroduzir na análise a consciência dos pressupostos e dos preconceitos, associados ao ponto de vista local e localizado daquele que constrói o espaço dos pontos de vista. (BOURDIEU, 2001, p. 52).

Mesmo assim, outros cuidados devem ser tomados para que uma pesquisa chegue às considerações finais e seja aceita nos meios científicos e acadêmicos, a exemplo da correção e adaptação dos instrumentos de pesquisa durante todo o processo, intervenção, através de instrumentação para a obtenção de resultados mais confiáveis e manuseio de forma responsável de objetos e acontecimentos.

Além da consciência do papel do pesquisador frente às exigências do projeto, deve-se buscar o controle da subjetividade, levando os sujeitos a expressarem livremente suas opiniões, respeitando os valores e responsabilidades do pesquisador para consigo e para com a sua profissão, fazendo interpretações através de um esquema conceitual, respeitando a expressão de opiniões, crenças, atitudes e conceitos.

No entanto, mediante ao exposto acredito que a pesquisa se constitui num ato dinâmico e científico, a partir de questionamentos e aprofundamento consciente para atingir determinados objetivos, visando à resposta significativa a uma dúvida ou problema formulado.

#### **1.1.4 Tipo da pesquisa**

Temos como objetivo identificar a partir da 1ª CONSEG a relação deste, com o processo de construção da política de segurança pública, tendo como pressuposto a participação cidadã. Visando perceber as articulações entre os diversos grupos de interesses no espaço de diálogo entre o poder público, trabalhadores de segurança pública e sociedade civil.

Na abordagem qualitativa, segundo Augusto Trivinos (1987, p.128): [...] a interpretação dos resultados surge como a totalidade de uma especulação que tem como base a percepção de um fenômeno num contexto. Por isso não é vazia, mas coerente, lógica e consistente.

Nesse sentido, na abordagem qualitativa busca-se explicar o porquê do processo, não quantificando os valores e as trocas simbólicas, pois os dados possíveis de serem analisados não obedecem uma ordem métrica; assim como, o objeto não é inerte e neutro, está possuído de significados.

Desta maneira, qualifico esta pesquisa como descritiva qualitativa, a qual não objetiva suas explicações a partir da representatividade numérica, mas sim com o aprofundamento da compreensão de um objeto de estudo, descrevendo e explicitando dialeticamente suas relações com o contexto econômico, político, social e cultural.

### **1.1.5 Técnica de coleta de dados**

Iniciei a pesquisa com uma revisão bibliográfica sobre estudos da Política de Segurança Pública brasileira e uma análise dos principais documentos diretamente relacionados com o objeto de estudo: Os dos Planos Nacionais de Segurança Pública, a Constituição Federal (1988) e Regimento Interno da 1ª CONSEG, assim como outros documentos que foram ao longo do processo se conectando com a proposta em estudo.

Quanto aos meios, inicialmente participando da etapa municipal de Campina Grande-Paraíba (PB), na condição de membro da comissão organizadora; em seguida na etapa estadual do Estado da Paraíba na cidade de João Pessoa e através de eleição da etapa nacional realizada no Distrito Federal - Brasília. Nas quais, consegui uma parte importante dos documentos utilizados nesta pesquisa e, estive ainda observando e anotando fatos, relações e implicações durante o transcorrer das etapas, principalmente na nacional.

Em seguida, realizei uma pesquisa nos arquivos das publicações referentes ao *site* da Conferência na *internet*: [www.conseg.gov.br](http://www.conseg.gov.br), no qual se encontrava o registro formal das atividades da 1ª CONSEG e muito material disponível para as devidas considerações desta investigação científica.

Entretanto, após o término da conferência aproximadamente no mês de junho de 2010, o *site* foi temporariamente desativado durante o processo eleitoral para Presidente da República do Brasil, do ano 2010, retornando no mês de março de 2011; nesse período o acompanhamento da 1ª CONSEG foi possível no *site* Oficial do Ministério da Justiça: [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br).

Na pesquisa bibliográfica e documental realizei um estudo analítico da atual Constituição Federal Brasileira/88, do Plano Nacional de Segurança Pública, do resultado da 1ª CONSEG, dos 10 (dez) princípios e das 40 (quarenta) diretrizes que foram aprovadas, assim como, do regimento interno e do texto-base que foram utilizados como orientação das etapas Municipais e Estaduais.

Na pesquisa de campo, após a caracterização do grupo da pesquisa e da seleção da amostra; realizei 11 (onze) entrevistas, 8 (oito) dos representantes do Estado da Paraíba que

participaram da etapa nacional, elencados da forma seguinte: dois representantes do segmento trabalhadores de segurança pública de vinte e dois que participaram, quatro da sociedade civil de trinta participantes e dois do segmento gestores de vinte e dois que participaram; contudo, entrevistei ainda três participantes diretos na condição de organizadores da 1ª CONSEG, do quantitativo de sessenta e quatro em nível nacional dos principais organizadores da conferência.

Para tanto, após as leituras e análises anteriormente citadas preparei um roteiro para aplicar durante as entrevistas semi estruturadas, conforme apêndice “B” (ver página 158) visando buscar informações para subsidiar esta investigação. As mesmas foram gravadas com autorização prévia dos entrevistados conforme termo de consentimento apêndice “A” (ver página 157) em seguida foram degravadas e posteriormente analisadas no quarto capítulo desta pesquisa.

Nesse sentido, Bourdieu (1997) afirma que existe a necessidade de criar a situação de pesquisa; como também a inquietação no momento de tornar públicas conversas privadas. Desta maneira antes do início de cada entrevista foi explicado ao entrevistado o objetivo e a relevância da pesquisa, assim como a importância de sua colaboração. Portanto fizemos perguntas semi-estruturadas, visando captar a percepção do entrevistado com o tema em estudo, mediante termo de consentimento assinado pelo entrevistado.

Além disso, venho participando (observação direta) de grupos e estudos sobre os momentos posteriores à conferência, entretanto através dessa participação, nesses eventos estive atento as conversas e fatos para descobrir as interpretações sobre as situações que foram observadas durante a 1ª CONSEG, podendo assim comparar e interpretar as respostas dadas em diferentes momentos e situações.

### **1.1.6 Procedimento de análise e interpretação dos dados**

Devido à natureza do problema em estudo e dos objetivos que orientam esta investigação, considero as principais estratégias utilizadas pelos grupos de interesses e de pressão no processo de discussão e aprovação dos princípios e diretrizes na 1ª CONSEG; além da análise documental do material utilizado principalmente na Etapa Nacional, a partir das entrevistas realizadas, as quais serão utilizadas na análise de conteúdo dos princípios e diretrizes. Nessa perspectiva Laurence Bardin (1977, pp. 45 e 46) afirma: a análise documental é uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar num estado ulterior, a

sua consulta e referenciação; tendo por objetivo a representação condensada da informação, para consulta e armazenagem; diferente da análise de conteúdo que tem por objetivo a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo), para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma e outra realidade que não a mensagem.

Durante o desenvolvimento da estrutura textual para uma melhor apresentação de referenciais quantitativos utilizo tabelas e gráficos como forma não discursiva referentes às informações, nas quais o dado numérico se destaca para referenciar elementos importantes na produção textual. Assim como utilizo quadros para apresentar e listar informações relevantes para este trabalho de pesquisa.

Contudo a análise e interpretação dos dados apontam procedimentos metodológicos mediante a problemática e hipótese do trabalho, visando obter indicadores qualitativos ou não, que permitam a inferência dos conhecimentos relativos às condições de produção científica e recepção do problema em estudo. Assim, “A análise tem como objetivo organizar e sumariar os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para a investigação” (GIL, 1989, p.166). Nessa perspectiva, na interpretação das informações com relação ao objeto enfatizo a(s) resposta(s) ao problema pesquisado na perspectiva do conhecimento obtido em função da pesquisa.

Enfim, a 1ª CONSEG – exigirá um esforço para persecução desta investigação devido à perspectiva sócio política que a envolve na construção de um campo entendido como espaço de deliberação da política de segurança pública, a partir de três grupos distintos: gestores públicos, trabalhadores de segurança pública e parte da sociedade civil, os quais participaram da conferência.

## 1.2 CONCEPÇÕES SOBRE A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A transição política e a busca pela consolidação democrática no Brasil pós ditadura militar, consolidou a alternância de poder, segundo Guillermo O’Donnell (1991), um dos aspectos que fundamentam a democracia competitiva liberal. Porém, na denominada “transição” a dimensão da segurança pública não foi devidamente discutida no processo da constituinte, tendo em vista que foi mantido o modelo instituído durante período ditatorial brasileiro, ou seja, o decreto lei 667/69 que organizou as policiais militares e os preceitos

fundamentais da Doutrina de Segurança Nacional (DSN)<sup>10</sup> das Constituições da República Federal do Brasil de 1967 e 1969.

Nesse sentido, a busca por uma política de Segurança Pública que respeite a dignidade da pessoa humana é um grande desafio para a sociedade. David Bayley (2002) fazendo uma análise internacional dos padrões de comportamento considera que o policiamento público é tão antigo quanto à existência de comunidades soberanas; em nossa perspectiva é com o surgimento do Estado-nação moderno e, poderíamos acrescentar com sua proteção da propriedade privada moderna na sociedade burguesa; na qual se autoriza o monopólio estatal da coerção física e se criam agentes dirigidos e mantidos por elas, ressaltando que o policiamento no mundo moderno é dominado por organizações públicas, especializadas e profissionais.

Assim, para Bayley (2002) o poder da polícia tende a ser maior em países pobres, iletrados e subdesenvolvidos, enfocando que não há dúvida de que as forças policiais cresceram numericamente no mundo moderno, mas embora seja mais policiado em termos absolutos, não fica claro que tenha mais policiais em relação à população; contudo, pode ter ocorrido que as forças públicas substituíram em termos formais as não-públicas, estas são relativamente mais numerosas. Por estas razões fazendo uma análise entre a polícia e a política, temos o seguinte:

[...] o caráter do governo e a ação policial são virtualmente indistinguíveis. O governo é reconhecido como autoritário quando sua polícia é repressora, e como democrática quando sua polícia é controlada. Não é por coincidência que os regimes autoritários são chamados de 'Estados Policiais'. A atividade de polícia é crucial para se definir a extensão prática da liberdade humana. Além disso, a manutenção de um controle social é fundamentalmente uma questão política. Não apenas ela define poderosamente o que a sociedade pode tornar-se, mas é uma questão pela qual os governos têm um grande interesse, porque sabem que sua própria existência depende disso. Por todas estas razões, a polícia entra na política, querendo ou não. (Bayley, 2002, p.203).

As perspectivas das políticas, isto é, das lutas travadas por indivíduos, grupos ou nações para conquistar, manter ou ampliar o poder político num momento histórico determinado, segundo a interpretação de Nicolau Maquiavel. Essas lutas podem ser

---

<sup>10</sup> A Doutrina de Segurança Nacional tem sua origem nos Estados Unidos na época da guerra fria na luta contra o comunismo. A partir dos serviços de inteligência militar, o inimigo estava focado nos civis, no interior do próprio país, e tinha a função de suprimir os inimigos internos do regime. Esta doutrina chega ao país pelas mãos dos militares sendo os oficiais brasileiros influenciados pelos norte americanos a partir da segunda grande guerra mundial. Com o golpe de estado civil-militar de 1964 no Brasil, foi criado o Serviço Nacional de Informações (SNI), e com a decisão do fim do sistema pluripartidário e com os Atos Institucionais o regime se tornou um terrorismo de Estado com a ideologia da DSN.

abertamente violentas, na forma de assassinatos de dirigentes, guerras, revoluções e golpes de Estado; ou onde a violência aparece através de outras mediações, “menos conflituosa”, por meio de eleições e plebiscitos, esses termos Antonio Gramsci definiria como exercícios de poder político hegemônico.

No Brasil a instabilidade política que se inicia em 1930, segundo Luís Antônio Francisco de Souza (2009, p.54), é essencialmente caracterizada pela alternância entre regimes autoritários e formalmente democráticos; entretanto após o Estado Novo (1937-1945), seguiu-se um período de funcionamento regular das instituições políticas, interrompido no governo João Goulart, culminado em 1964 no golpe civil-militar que encerrou o período da democracia representativa e instalou um regime de exceção, onde conceito de segurança pública foi imediatamente ligado a mencionada Doutrina de Segurança Nacional (DSN) - (ver nota de rodapé nº 9 na página 30). Sendo estabelecido na Constituição Brasileira de 1967 que as Polícias Militares teriam exclusividade dos exercícios das atividades de manutenção da Segurança Pública.

Desta maneira, Martha Huggins (1998, pp. 139 a 163) pesquisando sobre polícia e política, enfatiza que a Constituição Federal Brasileira de 1967, aumentou ainda mais os poderes do Poder Executivo e, decorrente disso, iniciou-se no Brasil, aquilo que o governo chamou de “operação limpeza”, que procurou eliminar os chamados subversivos, caçando políticos de oposição, prendendo diversas pessoas, assassinando políticos, realizando prisões políticas e ainda, concedendo exílio a líderes políticos e intelectuais; tal “limpeza” foi realizada e efetivada em todo o país mediante varreduras das ruas pelas polícias e Forças Armadas. Enfim, a repressão foi constituída pelas as forças coercitivas que procuravam ser legitimadas com os atos institucionais, constituindo-se na Lei de Segurança Nacional (LSN) promulgada em 31 de março de 1969, restringindo a liberdade de reunião, associação e imprensa. Nesse contexto:

[...] no final da década de 1970, vivíamos um período de profunda recessão econômica, cujos principais reflexos eram o desemprego, a miséria urbana e rural, o processo inflacionário, aumento da dívida externa e constantes arrochos provocados nos salários dos trabalhadores. Cada vez mais, o processo de repressão política, de censura à imprensa e de suspensão de direitos políticos deu espaço para a democratização. (SOUZA, 2009, p.79)

Nesse sentido, segundo Huggins (1998, p.197), no início da década de 1970 a tortura e os assassinatos haviam se tornado instrumentos regulares usados pelos funcionários do Estado, até 1979 as histórias da violência institucionalizada faziam parte do cotidiano. Devido às lutas sociais, a partir de 1979 os militares iniciaram uma abertura política que culminou



com a derrota da campanha pelas Diretas já! E com o triunfo daqueles que defendiam a eleição indireta de um presidente civil em 1985.

Nesse contexto tivemos uma maior participação popular no processo político. As mudanças no regime político não acabaram com os problemas sociais criados pela ditadura, as mesmas agravaram-se no denominado processo de transição<sup>11</sup> para o regime democrático; em contrapartida, segundo Angelina Peralva (2000, p.20), ocorreu com a experiência autoritária que as demandas relativas à reconstrução das instituições responsáveis pela ordem pública foram deixadas de lado; ou seja, no processo de transição não modificaram o modelo da força pública, tendo em vista o funcionamento desta para dar cumprimento à função pública das garantias constitucionais ampliadas, tendo em vista o exercício da cidadania. Mesmo assim o regime democrático manteve o aparelho repressivo, até porque quando o consenso não for estabelecido o Estado - coerção utiliza-se da força.

Entretanto, no ano de 1985, os órgãos de Segurança Pública se deparam com o início de uma nova realidade política social, pautado em procedimentos democráticos ratificados pelo menos em termos formais na Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88). Processo este também desencadeado na maioria dos países da América Latina, após a queda dos regimes ditatoriais que permaneceram muitos anos no poder. Ocorreu no Brasil e, demais países, a promulgação das Cartas Constitucionais que representassem o novo sentimento político expresso pelos movimentos sociais, voltado para o exercício regular do direito individual e coletivo construindo relações de força ao Estado.

Nesse sentido, os meios pacíficos de luta pela participação cidadã nas decisões na esfera política indicam uma possibilidade dos procedimentos democráticos. Desta maneira, “a ordem social existe unicamente como produto da atividade humana” (BERGER, 1997, p.76). Ou seja, as relações de poder são exercidas de múltiplos ou vários eixos na estruturação social, inclusive através de procedimentos democráticos que são divulgados a partir do princípio da participação cidadã.

Mediante tais pressupostos, na denominada “transição democrática”, algumas instituições públicas tiveram seus procedimentos tradicionais revistos e reajustados, por exemplo, o Ministério Público que foi organizado como órgão essencial de Justiça tornando-

---

<sup>11</sup> Utilizamos a expressão “transição” amplamente divulgada na academia e nas correntes hegemônicas das teorias da democracia na ciência política, mas consideramos que este é um termo problemático e “politicista”. Concordamos com Vitullo em que se pretende entender o processo de mudança dos regimes políticos só a partir de categorias políticas, quando em nosso enfoque entendemos a democracia como um conceito que tem elementos políticos, econômicos e sociais. (Vitullo, 2007).

se um instrumento que pode ser pensado como de democratização, com vista ao exercício regular do direito do cidadão e apresentando-se como porta voz da sociedade.

De outro lado segundo Luís Souza “a segurança pública passou a ser considerado o problema fundamental e principal do Estado de direito no Brasil.” (SOUZA, 2009, p.11), ou seja, as Polícias não foram modificadas, desta forma permaneceram tradicionalmente ligadas ao passado autoritário, às correntes de opinião deixaram de apresentar à opinião pública propostas que adequassem a polícia à democracia, visto que a polícia está em uma posição particular de influenciar sobre o governo.

Nesse contexto, o uso da força pode ser de grande importância nas vidas dos indivíduos e pode moldar os movimentos da política. Poder-se-ia pensar que as instituições policiais, no momento da formalização democrática através CF/88, em certa medida, mantiveram a estrutura existente no período ditatorial para a perpetuação do ‘modelo de dominação’. Assim, a lei de anistia expressou uma correlação de forças onde não foi possível colocar em julgamento e aplicar o castigo aos culpados das violações dos direitos humanos no Brasil.

Desta maneira, no momento da promulgação da CF/88 não existiu tampouco força social para que as conquistas democráticas nessa linha de intervenção política fossem devidamente efetivas, mas podemos mencionar algumas das conseqüências de manter intacto o aparelho repressivo: a degradação institucional da polícia, foco no aparelho repressivo, a diminuição de sua credibilidade, a ineficiência investigativa e preventiva, as ligações com o crime organizado e o desrespeito sistemático aos direitos fundamentais da pessoa humana, os direitos humanos.

Além do mais, segundo Claudio Beato (2008, p. 169), o processo democrático veio acompanhado de um crescimento dramático dos indicadores de criminalidade violenta; provocando já há alguns anos, pesquisadores advogando a necessidade de reformas de natureza institucional das polícias, sugerindo que o próprio modelo de polícia no Brasil é que estaria em crise. Assim, apresenta uma série de pesquisadores, os quais apresentam propostas para a segurança pública, tais como: unificação das policias (MEDEIROS, 2004) ou a extinção da Polícia Militar (BICUDO, 2000) entre outras propostas.

No entanto, para Luiz Eduardo Soares (2006, p.111), as polícias e as prisões ficaram a margem do processo de democratização, não sendo um caso exclusivo do Brasil, também ocorreu em outras condições sociais, na África do Sul, na Rússia e de modo geral nos países da Europa do Leste que se “democratizaram” formalmente nos anos 1990, fato ocorrido porque houve um casamento paradoxal entre uma parte de setores provenientes de uma

“esquerda” que há tempo havia deixado de ser transformadora e a da direita, devido aos *lobbies* corporativos das polícias. Assim os conservadores mantiveram a correlação de forças favoráveis a não mudança, mantendo as policiais como instrumento de segurança do Estado, um modelo fortemente autoritário que marcou história no Brasil.

Nesse sentido, para Souza (2009), as análises sobre as políticas de segurança pública têm demonstrado a frágil experiência democrática, visto que a democracia no Brasil e, possivelmente na América Latina ainda não avançaram o suficiente, ao ponto de mudar de forma substancial as instituições policiais e as políticas de segurança pública, o que se apresenta como impossível sem uma ruptura dos limites da democracia liberal nos marcos do capitalismo. Entretanto as instituições públicas de segurança, sequer incorporaram as regras do jogo democrático, devido à falta substancial do primado da universalidade da lei e dos direitos humanos, com vista à redemocratização nos órgãos de segurança pública, nos limites mencionados.

### **1.2.1 Breve definição de Segurança Pública**

Na Constituição Brasileira de 1946 estruturaram as Polícias Militares para atuarem no policiamento, todavia, a grande tensão política que vivenciava o país, culminando no golpe militar de 1964, acabou atribuindo às polícias várias missões de cunho tipicamente militares. Assim sendo, em vez de manter-se como instituição policial, adquirindo cultura e postura de instituição de segurança pública, mediadora de conflitos, democrática e voltada para defesa social, através do conjunto de mecanismos coletivos, públicos e privados, para a preservação da paz social, ou seja, a defesa do Estado e das garantias constitucionais simultaneamente, a qual ocorre em três vertentes: a garantia dos direitos individuais e coletivos, a segurança pública e o enfrentamento de calamidades públicas. No entanto, transformou-se em um instrumento exclusivamente de repressão durante o regime ditatorial brasileiro.

O Decreto- Lei 667/69 que “estruturou” as Polícias Militares em todo Brasil, criou uma polícia de Estado, uma espécie de polícia de exército, mais voltada para defesa dos interesses do Estado do que propriamente para o acompanhamento das necessidades sociais de segurança pública, característica própria de todo aparelho repressivo do Estado.

Desta maneira o período ditatorial brasileiro contribuiu para manutenção de polícia autoritária, exigindo uma postura de segurança cada vez mais repressiva e voltada para a garantia do Estado. No entanto, em termos formais, contra o inimigo externo, a responsabilidade era das Forças Armadas e o combate ao “inimigo” no âmbito interno do país,

o “comunismo apátrida” aos denominados subversivos, que eram atribuídos às Polícias, sobretudo as Militares.

Nesse sentido, as polícias permaneceram com a base estrutural da ditadura militar e uma filosofia repressiva de polícia pautado na doutrina de segurança nacional. Com a promulgação da Constituição Democrática de 1988, o texto constitucional manteve praticamente no *caput* do seu art. 144, a mesma idéia de segurança pública da Constituição Brasileira de 1967; enforcando-a como dever do Estado, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Nesse sentido, podemos considerar que a segurança pública é uma garantia estatal, indiscriminadamente, segundo a constituição para garantir uma convivência social, possibilitando que todos gozem dos direitos e deveres.

Segundo, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1988, p.62) a Segurança Pública é o conjunto de processos políticos e jurídicos destinados a garantir a ordem pública na convivência de homens em sociedade. Assim, percebemos que a Segurança pública trata-se de um conceito ao mesmo tempo jurídico, sociológico e político; possibilitando a consagração formal de certos direitos, consubstanciando-se no processo político de sua obtenção e criação das condições socioeconômicas para a sua efetividade.

Percebo que a estrutura de Segurança Pública brasileira, que deveria defender os interesses dos cidadãos em quaisquer circunstâncias numa sociedade capitalista é acionada pelo Estado para defender a propriedade, ou seja, se preocupa mais com a defesa dos interesses dos capitalistas que próprio exercício da cidadania, onde o processo de militarização dessas instituições é a prova da coercitividade do Estado em relação aos cidadãos; visto que:

[...] a fragilidade das instituições responsáveis pela ordem pública foi no entanto, paradoxalmente agravada pelo lugar doravante atribuído pelo imaginário democrático ao tema dos direitos. O regime autoritário pressupunha, pela sua própria natureza, a ausência de um conjunto de direitos. (PERALVA, 2000, p.78).

Nesse sentido as democracias procuram minimizar a presença militar em áreas de competência civil. No Brasil, a segurança pública nos Estados é de responsabilidade de duas Polícias: uma militarizada e em certa medida sob o controle das Forças Armadas, a qual atua em ações típicas de prevenção e outra civil que exerce os serviços de ordem judiciária.

### 1.2.2 Segurança pública *versus* e pós Constituição Federal do Brasil/1988

A Constituição de brasileira de 1967, apenas mencionava que aos Estados federativos cabia a manutenção da ordem interna. Entretanto a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a inserir um capítulo específico sobre Segurança Pública, na qual pressupõe o seguinte, no artigo 144:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

**I** - polícia federal;

**II** - polícia rodoviária federal;

**III** - polícia ferroviária federal;

**IV** - polícias civis;

**V** - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. (CF/88, 2008, p. 100)

Nessa perspectiva, ao incorporar a Segurança Pública à Carta Magna o legislador instituiu um *status* de direito fundamental, a qual o Estado é o principal garantidor de sua efetividade. Nesse sentido não resta dúvida a responsabilidade do governo federal na obrigação e no dever de implementar uma política de segurança pública com vista a garantir este direito. Entretanto, mesmo com o advento da “Constituição Cidadã” a estrutura de Segurança Pública brasileira, continua militarizada posicionando-se em defesa do Estado em detrimento das garantias fundamentais da pessoa humana.

As democracias procuram minimizar a presença militar em áreas de competência civil, porém no Brasil, a segurança pública nos Estados é de responsabilidade *a priori* das duas forças públicas estaduais: as Polícias Militares em cada Estado em termos formais tem como tarefa desenvolver um policiamento ostensivo que busca agir preventivamente, visando impedir que o crime ocorra, preservando o direito a segurança e garantindo o cumprimento da lei protegendo a propriedade; por sua vez as Polícias Civis no exercício de sua atribuição constitucional exercem os serviços de ordem burocrática judiciária, cabe-lhes a investigação dos crimes e normalmente os atos criminosos que chamam a atenção da população, os quais, por vezes desencadeiam um clamor público por justiça e cobrança por ações mais eficazes dos órgãos de segurança pública.

Nesse sentido, a segurança pública passou a constar na agenda política, nas reivindicações das comunidades e, mais importante, a partir do estabelecimento do regime

democrático, passa a ser na carta constitucional um direito fundamental de todos os brasileiros.

Entretanto, o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública lançado pelo Presidente Fernando Collor de Mello no ano de 1991, conceitua a Segurança Pública da forma seguinte: “É o conjunto de processos, políticos e jurídicos, destinados a garantir a Ordem Pública na convivência de homens em sociedade” (BRASIL, 1991). A primeira questão que podemos sublinhar é que este plano foi elaborado sem a participação cidadã; a segunda é justamente ao descrever ou conceituar a segurança pública, tendo em vista ser uma temática em disputa entre os atores sociais, pois de um lado uma grande maioria desprovida principalmente de bens materiais, buscam garantir o exercício da cidadania, de outro, uma minoria, estes os detentores dos meios de produção não clamam pela cidadania, pois já as garantiram, porém estão muito mais preocupados em manter as suas propriedades privadas.

Hodiernamente os meios de comunicação ao noticiarem a crescente insegurança pública provocaram, ao longo dos últimos anos, uma pressão social para que todas as autoridades tomassem medidas no campo da segurança pública exigindo o aumento das medidas repressivas como uma solução mágica. Conseqüentemente, a crise da segurança pública provocou uma demanda social exigindo que os poderes públicos intervissem de maneira mais ativa.

No entanto, em 1997 foi criada no âmbito do Ministério da Justiça a Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP<sup>12</sup> e, só no ano 2000, pouco depois do famoso incidente com o ônibus 174<sup>13</sup> na cidade de Rio de Janeiro (RJ), o governo Fernando Henrique

---

<sup>12</sup> A SENASP foi criada pelo Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997, decorrente de transformação da antiga Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública. Disponível em <http://www.via6.com/empresa/54026/senasp-secretaria-nacional-de-seguranca-publica>. Acesso em 05 de julho de 2011.

<sup>13</sup> Na tarde do dia 12 de junho de 2000, o sobrevivente do massacre das crianças na Candelária (1993) Sandro do Nascimento sobe para o ônibus da linha 174, rota Gávea-Central, no Rio de Janeiro, com um revólver calibre 38 nas mãos. Seu intuito é realizar um assalto. Às 14h20min, uma patrulha da Polícia Militar intercepta o veículo, sem ter como ou para onde fugir, Sandro faz dez reféns. A televisão exibe o drama dos reféns ao vivo, para todo o Brasil e o mundo. O seqüestrador pede armas e um motorista para dirigir o ônibus. Ele ameaça matar os reféns a partir das 18 horas, caso não seja atendido em suas reivindicações. Ao longo da tarde, Sandro utiliza a estudante Janaína Lopes Neves, 23 anos, como porta-voz e escudo dentro do ônibus. Com um batom às mãos, ela escreve no vidro frontal do veículo: “Ele vai matar geral”. Sandro desafia os policiais com discursos de ordem, dita novas mensagens de terror para serem escritas nas vidraças, diz estar possuído pelo diabo e simula a execução de Janaína. Às 18h50min, ele decide descer do ônibus, já revelando sinais de cansaço e menor agitação. À sua frente, como escudo, está a professora Geisa Firmo Gonçalves, 20 anos. A ação de um policial do Batalhão de Operações Especiais - BOPE, armado com uma submetralhadora, ele tenta alvejar Sandro no momento em que este saía do ônibus com a professora à frente. Tiros são disparados em direção ao seqüestrador, que cai no chão junto à refém. Sandro é imobilizado pelos policiais e levado para o camburão, e Geisa, inconsciente, é carregada até uma ambulância. Instantes depois, ambos estão mortos. A primeira versão divulgada é a de que Sandro teria sido morto pelos tiros do policial e que havia tido tempo suficiente para disparar fatalmente contra Geisa. A partir de imagens de televisão e laudos do Instituto Médico Legal, uma outra

Cardoso (FHC), lançou o segundo Plano Nacional de Segurança Pública, no qual o Governo Federal assume formalmente sua responsabilidade na Segurança Pública, diagnosticando as problemáticas das instituições policiais e, conseqüentemente estabelece uma agenda política que possibilita investimentos em Estados e Municípios. Mas, para os críticos, o Plano simplesmente reclassificava muitas ações que já estavam sendo realizadas ou em fase de projeto, as quais naquele momento foram vinculadas à área de segurança, outrossim, a coincidência de datas não é casual, reflete a tendência dos poderes públicos de formular respostas imediatas a episódios de crises na segurança pública, em vez de optar por uma abordagem planejada em função de indicadores da criminalidade.

No entanto, o segundo Plano Nacional continha uma série de 15 (quinze) compromissos e de 124 (cento e vinte quatro) ações concretas com as quais o governo federal se comprometia a intervir contra a violência. Algumas ações eram exclusivas do poder federal e outras deveriam ser executadas em conjunto com as autoridades estaduais e municipais.

Outrossim, nos anos 2001 e 2002, o Instituto da Cidadania<sup>14</sup> desenvolveu o “Projeto Segurança Pública para o Brasil” para apreciação e discussão, entretanto acabou sendo adotado oficialmente no ano 2003, como o terceiro Plano Nacional de Segurança Pública, no início do governo Lula, o qual cumpriu a promessa de campanha na política de segurança, instituindo e criando sem a participação cidadã o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), o qual tem como objetivo principal promover a atuação conjunta de forma sinérgica dos órgãos que integram o Gabinete de Gestão Integrada<sup>15</sup> visando à prevenção e o controle da criminalidade nos Estados membros. Para tanto, articulando operacionalmente as intervenções dos Estados da federação, incluindo suas respectivas polícias, em cada região do

---

versão é apresentada no dia seguinte ao fato. Sandro fora morto por asfixia mecânica, quando cinco policiais militares tentavam imobilizá-lo no camburão que seguia rumo ao hospital, e que os tiros disparados pelo policial tinham acertado somente a refém. Sandro do Nascimento é enterrado como indigente no dia 15 de julho de 2000, mais de um mês depois de sua morte. O soldado que disparou contra o seqüestrador, acertando somente a refém, consegue sua absolvição em 2002, através do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. No mesmo ano, no dia 11 de dezembro, os policiais militares acusados da morte de Sandro são absolvidos pelo júri popular por 4 votos a 3, em mais de 20 horas de julgamento no 4º Tribunal do Júri. Os Policiais eram acusados de homicídio qualificado. A promotoria recorre da decisão. No dia 14 de agosto de 2003, a 8ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro mantém, por unanimidade de votos, absolveu todos policiais. Disponível em <http://www.bocc.uff.br/pag/rocha-leonardo-documentario-telejornal.pdf>. Acesso em 05 de julho de 2011.

<sup>14</sup> Instituto responsável pelo projeto de governo do então candidato, Lula, a presidência do Brasil, no ano de 2002, [www.institutocidadania.org.br](http://www.institutocidadania.org.br).

<sup>15</sup> O Gabinete de Gestão Integrada (GGI) é um fórum deliberativo e executivo que opera por consenso, sem hierarquia e respeitando a autonomia das instituições que o compõem. Visa coordenar o Sistema Único de Segurança Pública nos Estados, conforme termo de convênio celebrado entre a União, por intermédio do Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, e os Estados Federados, por intermédio de suas Secretarias Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social do Brasil. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ3F6F0588ITEMID431E6CD55A794327BCAA9EECF55F2604PTBRIE.htm>. Acesso em 05 de julho de 2011.

país. De acordo com o Ministério da Justiça o SUSP, através dos gabinetes integrados tem os seguintes objetivos específicos:

Implementar as políticas vinculadas ao plano nacional de segurança pública e aos planos estaduais e municipais, observadas as peculiaridades locais;  
Estabelecer uma rede estadual/nacional de intercâmbio de informações, experiências e práticas de gestão, que alimente um sistema de planejamento em nível nacional, com agendas de fóruns regionais e nacionais;  
Elaborar um planejamento estratégico das ações integradas a serem implementadas;  
Criar indicadores que possam medir a eficiência do sistema de segurança pública;  
Identificar demandas e eleger prioridades, com base em diagnósticos;  
Garantir um sistema onde a inteligência e as estatísticas trabalhem de forma integrada;  
Difundir a filosofia de gestão integrada em segurança pública. (<http://portal.mj.gov.br>).

No governo de FHC, para subsidiar as ações de segurança pública foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), o qual foi instituído através da lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001; ocorre que esta lei previa recursos apenas para os municípios que haviam instituído as Guardas Municipais, como o objetivo do SUSP, era incluir todos os municípios foi modificado este dispositivo do FNSP, através da lei nº 10.746, de 10 de outubro de 2003.

O terceiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) - (BRASIL, 2003, p.35), parte de um diagnóstico que não enobrece as Instituições do Sistema de Segurança, denunciando a corrupção policial, a sub-notificação de crimes, a falta de integração entre os sistema de segurança, a falta de credibilidade e de confiança nas polícias. Nesse sentido os planos de segurança apresentam uma variedade de medidas que não se concretizam; visto que, a organização das policias civis e militares dos Estados padecem dos mesmos problemas das forças policiais da União, ou seja, as polícias estaduais não se entendem devido à própria institucionalização, ou seja, áreas territoriais de atuação sob a responsabilidade de chefes de polícia diferentes. Além do mais, busca-se uma integração, mas não oferece os meios para este objetivo, tendo em vista que as forças estaduais permanecem com centro de comunicações diferentes, ocasionando dificuldades de planejamento das ações de segurança.

Outrossim, o Plano Nacional de Segurança Pública, adotado pelo governo Lula, denota que a insegurança atingiu níveis generalizantes do que poderíamos denominar “clamor público”, não só para a população de baixa renda, aquela que ocupa os “bolsões de miséria”, tendo como pressuposto a discriminação, muitos ainda acreditam que vêm de lá os indivíduos que praticam tais delitos, mas também dos bairros de classes média e alta, provocando uma sensação de insegurança, causado em parte pela mídia que apresentam estes fatos reais de



maneira sensacionalista. No entanto, de acordo com o Mapa da Violência do Brasil<sup>16</sup> (WASELWISZ, 2011, p.21) o número de homicídios cresceu significativamente, de forma crescente e regular até o ano de 2003, ou seja, em 1988 ocorreram no Brasil 41.950 (quarenta e um mil novecentos e cinqüenta) homicídios e, no ano de 2003 foram registrados 51.043 (cinqüenta e um mil e quarenta e três), o que implica no aumento de 17,8% em relação ao ano de 1988. Daí a conclusão inserida no terceiro Plano Nacional de Segurança Pública, do ano 2003:

[...] ou haverá segurança para todos, ou ninguém estará seguro, no Brasil. Segurança é um bem por excelência democrático, legitimamente desejado por todos os setores sociais, que constitui direito fundamental da cidadania, obrigação constitucional do Estado e responsabilidade de cada um de nós. (BRASIL, 2003, p.05)

Nesse sentido, segundo Soares (2006, p.110) as classes dominantes acreditaram que seriam suficientes as muralhas das residências, os carros blindados e a segurança privada, reforçados pelo policiamento público ostensivo distribuído nos bairros nobres, mas estas medidas foram insuficientes; visto que, os pobres também clamam por segurança, a diferença é que seus clamores são atendidos de forma diferenciada, ou melhor, não atendidas, tendo vista criminosos armados buscam se estabelecer em comunidades carentes cometendo todos os tipos de delitos, financiados pelos setores dominantes, mas prejudicando logicamente aos mais pobres, citamos como exemplo o tráfico de drogas consideradas ilegais. Podemos acrescentar que há os que comercializam as drogas no atacado e os que lavam dinheiro, articulando uma complexa rede entre os criminosos de colarinho branco, policiais e os políticos corruptos.

De acordo com José Vicente (2006, p. 03)<sup>17</sup> a SENASP, foi instituída com *status* de ministério para ampliar a capacidade política no desempenho de suas funções de coordenação e implantação dos programas federais de incremento no desempenho das polícias, surpreendentemente foi enfraquecida ao perder a condição de área estratégica, a partir do Decreto 4591 de 10 de fevereiro de 2003; assim com teve o seu quadro funcional reduzido, conforme Decreto 4685 de 29 de abril de 2003, que reorganizou o Ministério da Justiça.

Entretanto, a SENASP foi mantida mais passou por modificações de acordo com o Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007<sup>18</sup>. Outrossim, mesmo o governo federal tomando

---

<sup>16</sup> Mapa da Violência do Brasil - 2011. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJEBAC1DBEITEMIDDD6F83AAA9443839282FD58AD58A5474435PTBRIE.htm>. Acesso em 15 de abril de 2011.

<sup>17</sup> Disponível em: [www.josevicente.com.br/seg\\_no\\_governo\\_lula.pdf](http://www.josevicente.com.br/seg_no_governo_lula.pdf). Acessado em 05 de julho de 2011.

<sup>18</sup> A Secretaria Nacional de Segurança Pública compete: I - assessorar o Ministro de Estado na definição, implementação e acompanhamento da Política Nacional de Segurança Pública e dos Programas Federais de

esta medida os índices de homicídio voltaram a subir, de acordo com o Mapa da Violência divulgados em 2011, no ano de 2003 foram registrados 51.043, em 2005 ocorreu uma redução significativa chegando ao número de 47.578, ou seja, diminuiu 6,8%, já em 2006 subiu para 49.145, em número percentual significando um o aumento que foi o equivalente a 3,2%, voltou a diminuir em 2007 para 47.707 aproximadamente 2,9%, mas no ano 2008 ultrapassou os registros do ano 2003, com 51.113 homicídios, ou seja em relação a 2007, ocorreu um aumento de 6,7% no ano 2008; para Waiselfisz (2011, p. 24), o que realmente impressiona nesses números são os registros do ano 2008, com todas as quedas derivadas da Campanha do Desarmamento e de diversas iniciativas dos Estados, aconteceram mais de 51 (cinquenta e um) mil homicídios, número de homicídios maior que 2003, ou seja, no ano 2008, no qual foi convocada a 1ª CONSEG, ocorreu o maior número de homicídios registrado no período de um ano no Brasil.

Desde o ano 2003, a SENASP busca consolidar o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), previsto no plano de governo do presidente Lula. A justificativa do Plano de Segurança Pública para o Brasil prenunciava uma integração significativa na relação da União com os entes federados. Porém até agora (finalizado o governo do ex- metalúrgico e iniciado o governo de Dilma Rousseff, até maio de 2011) não existe uma lei que regulamente o SUSP, apenas um projeto de Lei<sup>19</sup> que ainda encontra-se em discussão no Congresso Nacional.

Contudo, no ano 2007, o governo federal segundo a mídia governamental, visando reforçar o pacto federativo, entre a União, Estados e municípios, buscou fortalecer e consolidar o SUSP, instituindo através da lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), o qual tem como objetivo fazer

---

Prevenção Social e Controle da Violência e Criminalidade;II - planejar, acompanhar e avaliar a implementação de programas do Governo Federal para a área de segurança pública;III - elaborar propostas de legislação e regulamentação em assuntos de segurança pública, referentes ao setor público e ao setor privado;IV - promover a integração dos órgãos de segurança pública;V - estimular a modernização e o reaparelhamento dos órgãos de segurança pública;VI - promover a interface de ações com organismos governamentais e não-governamentais, de âmbito nacional e internacional;VII - realizar e fomentar estudos e pesquisas voltados para a redução da criminalidade e da violência;VIII - estimular e propor aos órgãos estaduais e municipais a elaboração de planos e programas integrados de segurança pública, objetivando controlar ações de organizações criminosas ou fatores específicos geradores de criminalidade e violência, bem como estimular ações sociais de prevenção da violência e da criminalidade;IX - exercer, por seu titular, as funções de Ouvidor-Geral das Polícias Federais;X - implementar, manter e modernizar o Sistema Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública - INFOSEG;XI - promover e coordenar as reuniões do Conselho Nacional de Segurança Pública;XII - incentivar e acompanhar a atuação dos Conselhos Regionais de Segurança Pública; e, XIII - coordenar as atividades da Força Nacional de Segurança Pública. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ1BFF9F1BITEMID540715BB1C9B47D395499FA38E3E99FAPTBRIE.htm>, acessado em 15 de abril 2011.

<sup>19</sup> Este projeto de lei visa disciplinar a organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública nos termos do § 7º do artigo 144 da Constituição, institui o sistema único de segurança pública –SUSP, dispõe sobre a segurança cidadã, e da outras providências. Disponível em: <http://www.google.com.br/#q=projeto+lei+de+cria%C3%A7%C3%A3o+do+sistema+%C3%BAnico+de+seguran%C3%A7a+pública+&bih=511&biw=1020&fp=683eefb04f2c2b45&hl=pt-BR>, acessado em 15 de abril 2011.

o enlace das Políticas de Segurança Pública com as Políticas Sociais, com a finalidade, pelo menos em termos de sua apresentação, de atingir diretamente o núcleo familiar e a juventude, instituindo um território de cidadania e coesão social.

No entanto, conforme a informação contida no *site* do Ministério Justiça<sup>20</sup> o PRONASCI marca uma iniciativa inédita no enfrentamento à criminalidade no país. O projeto articula em termos teóricos, políticas de segurança com ações sociais; prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública. Entre os principais eixos: destacam-se a valorização dos profissionais de segurança pública; a reestruturação do sistema penitenciário; o combate à corrupção policial e o envolvimento da comunidade na prevenção da violência. Alguns estudos estatísticos por parte do governo federal demonstram a melhoria da segurança pública a partir destas medidas adotadas. Ocorre que além dos profissionais de segurança pública, o PRONASCI, tem também como público-alvo os jovens de 15 a 24 anos “próximos da criminalidade”; assim como, os que se encontram ou já estiveram em conflito com a lei, presos ou egressos do sistema prisional e ainda os “reservistas”, passíveis de serem atraídos pelo crime organizado em função do aprendizado em manejo de armas adquirido durante o serviço militar. Porém, o PRONASCI por não ter uma regra objetiva para contemplar os Estados e Municípios, acaba sendo utilizado como instrumento de captação de dividendo político eleitoral e ainda não contemplou todos os Estados e Municípios.

A execução do PRONASCI ocorre por meio de mobilizações policiais e comunitárias, a partir da articulação entre os representantes de uma parte da sociedade civil e as diferentes forças de segurança como as polícias civil e militar, o corpo de bombeiros, a guarda municipal, a Secretaria de Segurança Pública e pelo Gabinete de Gestão Integrada Municipais (GGIM), estas medidas são adotadas para que o município seja inserido no PRONASCI através de um termo de cooperação entre o Ministério da Justiça e o governo dos municípios.

O PRONASCI é coordenado por uma secretaria-executiva em nível federal e regionalmente dirigido por uma equipe que atua junto aos GGIM e trata da implementação das ações nos municípios. Para garantir a realização das ações no país são celebrados convênios, contratos, acordos e consórcios com estados, municípios, organizações não-governamentais e organismos internacionais, devido a letalidade em ocorrências o uso de armamento não-letal não pode ser encarado apenas como uma alternativa de aplicação da força e sim como mais um recurso para os agentes de segurança pública. Desta maneira,

---

<sup>20</sup>Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJE24D0EE7ITEMIDAF1131EAD238415B96108A0B8A0E7398PTBRIE.htm>, acessado em 05 de julho de 2011.

diminuir a letalidade deve ser o norte que oriente toda a sociedade, principalmente aqueles envolvidos diretamente na questão da segurança, tais procedimentos vem sendo discutido por organismos internacionais que lidam com a defesa dos direitos humanos, principalmente a Organização das Nações Unidas (ONU).

De acordo o *site* do Ministério da Justiça, ressalto que embora tenha sido instituído em 2007 o PRONASCI, o mesmo não contempla todo território brasileiro, dos 5.564 municípios, foi devidamente implantado em 150 (cento e cinquenta) municípios, assim como no Distrito Federal e em 22 (vinte dois) Estados: Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo, Sergipe e Tocantins. Nesse sentido, falta contemplar os seguintes Estados: Paraíba, Roraima, Amapá e Santa Catarina.

Destaco ainda, conforme portal do Ministério da Justiça, algumas medidas recentemente adotadas no período de 1997 a 2008, através de decreto assinado pelo governo federal pós CF/88:

**Decreto nº 2.315, setembro de 1997**, criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública;

**Decreto nº 4.262, de 10 de junho de 2002** - Regulamenta a Lei nº 10.357, de 27 de dezembro de 2001, que estabelece normas de controle e fiscalização sobre produtos químicos que direta ou indiretamente possam ser destinados à elaboração ilícita de substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências.

**Lei nº 10.826** de dezembro de 2003, Estatuto de desarmamento;

**Decreto nº 5.107, de 12 de março de 2004** - Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças;

**Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006** - Aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas –PNETP;

**Lei nº 11473, maio de 2007**, criação da Força Nacional de Segurança Pública;

**Decreto nº 6.189, de 20 de agosto de 2007**- Acresce e altera dispositivos do Decreto no 5.289, de 29 de novembro de 2004, que disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública.

**Decreto nº 6.366, de 30 de janeiro de 2008** - Regulamenta a Medida Provisória nº 415, de 21 de janeiro de 2008, que proíbe a comercialização de bebidas alcoólicas em rodovias federais. (<http://portal.mj.gov.br>).

Portanto, mesmo com todas as medidas tomadas na área de segurança pelo governo federal, no o ano de 2008, conforme anteriormente citado foi registrado a maior taxa de homicídios no Brasil (WAISELFISZ, 2011, p.21); entretanto, estas medidas não foram suficientes para reduzir os índices de criminalidade<sup>21</sup>, ocasionando uma construção midiática crítica de diversos setores de opinião pública como por exemplos a imprensa, grupos da sociedade civil, as igrejas, entre outros.

Nesse sentido, destaco que as ações em matéria de segurança pública têm importância e estão em posição de influenciar a legitimidade do governo, pois quanto mais problemas relacionados a insegurança, maior o uso das forças policiais intervindo na individualidade das pessoas, possibilitando mudanças nos movimentos políticos. Lógico que não estamos considerando a segurança como à única variável para a legitimidade de um governo. Nessa perspectiva, Bayley (2002, p. 213) destaca “se os policiais normalmente são brutais, a hostilidade é redirecionada contra eles e contra o governo”.

No entanto, como a Segurança pública é um direito fundamental do cidadão, segundo a Constituição Federal/88 e ratificado por ela, em consonância com a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Frente a esta situação, o governo federal tratou de convocar a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, uma iniciativa de cima para baixo, alegando o distanciamento histórico e a necessidade da participação cidadã de todos os brasileiros na política de segurança pública como parte de uma nova estratégia de construção de uma hegemonia em função de suas propostas.

### **1.2.3 A temática da segurança pública nas conferências brasileiras**

O projeto BRA 04/029 - Segurança Cidadã (2008), tendo como Consultor Clóvis Henrique Leite de Sousa, o qual a partir de uma pesquisa sobre os relatórios finais das conferências nacionais, apresentou as propostas de segurança pública que emergiram das Conferências realizadas no período de 2002 a 2008, conforme tabela 01(ver página 46).

Consta na análise de Sousa (2008) que durante o primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o qual teve seu início em Janeiro de 2003, foram realizadas 38 (trinta e oito) conferências nacionais que mobilizaram dois milhões de pessoas, em 800 (oitocentos) encontros estaduais e milhares de eventos municipais, em diversas áreas como: Aquicultura e Pesca, Arranjos Produtivos Locais, Assistência Social, Cidades, Ciência, Tecnologia e

---

<sup>21</sup> De acordo com os índices da SENASP/2008, aproximadamente no Brasil 48(quarenta e oito mil) pessoas são assassinadas anualmente no Brasil.

Inovação, Cultura, Direitos da Criança e do Adolescente, Direitos da Pessoa com Deficiência, Direitos da Pessoa Idosa, Direitos Humanos, Economia Solidária, Educação Profissional e Tecnológica, Esporte, Meio Ambiente, Políticas para as Mulheres, Promoção da Igualdade Racial, Saúde, Segurança Alimentar e Nutricional.

Outrossim, durante o segundo mandato do Governo Lula, o qual teve início em janeiro de 2007, foram realizadas outras conferências entre janeiro de 2007 e junho de 2008 nas seguintes áreas: Políticas para Mulheres, Segurança Alimentar e Nutricional, Cidades, Direitos da Criança e do Adolescente, Assistência Social, Saúde, Políticas Públicas de Juventude, Educação Básica, Meio Ambiente, Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais<sup>22</sup>, e Desenvolvimento Rural Sustentável.

Sousa (2008) na pesquisa coletou de cada conferência, os seguintes documentos: o texto-base – objetivando identificar se as discussões esboçadas estavam relacionadas à segurança pública; às deliberações finais - visando identificar quais as deliberações das conferências nacionais tratavam de segurança pública e temas afins; e o relatório final buscando as informações gerais para apresentação da conferência. Entretanto as proposições relacionadas à segurança pública foram agrupadas na análise de Sousa de acordo com os eixos temáticos que foram utilizados pela metodologia da 1ª CONSEG:

Eixo 1 - Gestão democrática: controle social, integração e federalismo;

Eixo 2 - Financiamento e gestão da política pública de segurança;

Eixo 3 - Valorização profissional e otimização nas condições de trabalho;

Eixo 4 - Repressão qualificada da criminalidade;

Eixo 5 - Prevenção social do crime e das violências e construção da paz;

Eixo 6 - Diretrizes para o sistema penitenciário;

Eixo 7 - Diretrizes para o sistema de prevenção, atendimentos emergenciais e acidentes.

Portanto na tabela seguinte, apresento o número de proposições relacionadas à segurança pública, por conferência nacional, indicando também a quantidade por eixo e a proporção diante do somatório total.

---

<sup>22</sup> Por questões de conjuntura na crise política que acabou com a renúncia do principal ministro de Dilma Rousseff, Antonio Palocci da casa civil, no mês maio de 2011, para que este não fosse convocado ao congresso nacional para explicar seu enriquecimento ilícito, a presidente cedeu as pressões da bancada evangélica liderada por Antony Garotinho (PR-RJ) e retirou direitos destes proibindo ao Ministério de Educação utilizar o kit anti-homofobia, num dos países que tem mais casais homo-afetivos e se exerce uma das maiores violências com este setor da sociedade.

**Tabela 1** - Quantitativo de proposições na área de segurança pública nas conferências nacionais realizadas de janeiro de 2002 a junho de 2008.

Conferência Nacional	Nº de proposições	EIXOS							Proposições de Segurança Pública	% de deliberações na Segurança Pública
		1	2	3	4	5	6	7		
8ª Direitos Humanos	87	18	17	7	8	17	2	2	71	81,61
1ª Medicamentos e Assistência Farmacêutica	574	0	0	0	0	1	0	0	1	0,17
1ª Cidades	78	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5ª Direitos da Criança e Adolescente	82	1	1	0	0	5	0	0	7	8,537
1ª Aqüicultura e Pesca	194	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4ª Assistência Social	42	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12ª Saúde	705	1	2	1		12	3	1	20	2,83
1ª Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1ª Meio Ambiente	654	2	0	1	2	3	0	2	10	1,52
2ª Segurança Alimentar e Nutricional	48	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1ª Povos Indígenas	382	1	2	1	1	7	0	0	12	3,14
1ª Esporte	38	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1ª Políticas para as Mulheres	218	0	3	2	0	22	2	3	32	14,68
9ª Direitos Humanos	247	5	3	3	3	53	50	4	121	48,99
3ª Saúde Bucal	347	0	0	0	0	2	0	0	2	0,57
2ª Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1ª Arranjos Produtivos Locais	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1ª Promoção da Igualdade Racial	1.052	0	5	3	2	49	1	4	64	6,08
2ª Arranjos Produtivos Locais	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3ª Saúde do Trabalhador	330	0	0	0	0	6	0	0	6	1,81
3ª Ciência, Tecnologia e Inovação	77	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2ª Cidades	140	2	0	0	0	4	0	0	6	4,28
5ª Assistência Social	89	0	0	0	0	5	0	0	5	5,61
2ª Meio Ambiente	816	0	1	0	0	3	0	0	4	0,49
6ª Direitos Criança e Adolescente	52	0	0	0	0	3	0	0	3	5,76
1ª Cultura	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2ª Aqüicultura e Pesca	300	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3ª Gestão do Trabalho e Educação na Saúde	528	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>7.131</b>	<b>30</b>	<b>34</b>	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>192</b>	<b>58</b>	<b>16</b>	<b>364</b>	<b>5,10 %</b>

Fonte: Elaboração própria.

No entanto a tabela 1 demonstra a proporção que 5,10% das deliberações nas diversas conferências nacionais realizadas de 2002 a 2008, foram consideradas da esfera da política de segurança pública em relação aos outros temas debatidos, como se ver as conferências de direito humanos, direitos da criança e do adolescente, e políticas para as mulheres apresentam um percentual significativo de proposituras para a área de segurança pública, o que demonstra a vulnerabilidades desses grupos específicos e a falta de uma política de segurança pública que os contemplem; diante do exposto explícito no item seguinte a perspectiva da participação na 1ª CONSEG.

#### **1.2.4 Participação na primeira conferência nacional de segurança pública**

Não havia sido realizada até o ano de 2009 no Brasil, uma discussão sobre a política de segurança pública envolvendo representantes da sociedade civil com os da esfera política, num contexto em que de fato a polícia ficou no passado, permanecendo prisioneira dos anos de chumbo<sup>23</sup>, continua organizada para defender a propriedade privada e os interesses do Estado e não para defender a dignidade da pessoa humana, o conjunto dos cidadãos, tomando por base as suas liberdades e seus direitos, o que poderia ocorrer mediante os limites do capitalismo brasileiro, se as leis fossem aplicadas com equidade e fossem respeitadas pelas instituições do sistema de segurança pública.

A falta do envolvimento e de uma discussão com a participação cidadã abre espaço na política de segurança para o surgimento de propostas não democráticas, como por exemplo, a utilização das Forças Armadas em operações de segurança interna, ocorrendo afrontas aos mais elementares princípios democráticos e os direitos humanos, como acontece nas favelas no Estado de Rio de Janeiro (RJ).

Não por acaso, propostas estapafúrdias e quase sempre autoritárias costumam surgir depois de alguma grande crise, o que revela a ineficácia dos métodos empregados correntemente para controlar a criminalidade e a violência. Como o anteriormente citado caso do ônibus 174, que motivou o governo federal implantar o Plano de Segurança sem a devida participação cidadã. Além dos mais, sempre aparecem políticos defendendo a instituição da pena de morte, proibir a imigração, limitar o acesso aos bairros “nobres” da cidade, revistar

---

<sup>23</sup> Os Anos de Chumbo foi o período mais repressivo da ditadura militar no Brasil, estendendo-se basicamente do fim de 1968, com a edição do AI-5 em 13 de dezembro daquele ano, até o final do governo Médici, em março de 1974. O período se destaca pelo feroz combate entre a extrema-esquerda, de um lado, e de outro, o aparelho repressivo policial-militar do Estado, eventualmente apoiado por organizações paramilitares e grandes empresas.



todos os moradores de favelas, colocar o Exército permanentemente nas ruas, apontar canhões para os morros, decretar estado de sítio e suspender direitos civis, entre outro conjunto de propostas reacionárias também impulsionadas pelas grandes empresas de comunicação e as classes dominantes. Estes são alguns exemplos do que pode gerar a construção de um imaginário a partir do diagnóstico do reconhecimento da impotência das instituições responsáveis pela ordem pública. Visto que, o atual modelo institucional de segurança pública foi estruturado, em sua maior parte, num período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988.

Outrossim, quando se fala em participação e conscientização político social da comunidade, não se refere de forma restrita aos comitês, associações, movimentos e grupos. Pois sabe-se de seus problemas e riscos como adverte Ignácio Cano (2006, p. 149 e 150). Fala-se de uma participação no sentido *lato sensu*, de uma sociedade instruída, politizada, um Estado com um regime político democrático que através da participação popular possui o poder para promover mudanças. Nesse contexto, Luiz Eduardo Soares nos adverte:

[...] indispensável é compreender que segurança pública é matéria de Estado, não apenas de governo. Para ser responsabilidade superior precisa constituir-se como responsabilidade de todo o governo, não só das polícias e das secretarias de segurança e justiça. A participação da sociedade civil é outro componente fundamental. (SOARES, 2007, p.96).

Porém, no tocante a política de segurança pública o conceito de democracia no Brasil encontra limites referente aos seus pressupostos, caracterizando-se pela polarização unilateral de uma política de governo minimalista sem a participação cidadã. Os problemas são os limites do regime democrático no capitalismo, onde temos liberdades civis formais, mas o problema político que se nos apresenta é a possibilidade de seu exercício.

A participação foi resultado da luta dos movimentos sociais, uma luta que influenciou na Constituição de 1988, a implementação de diversas políticas, especialmente as chamadas políticas sociais, através dos “sistemas descentralizados e participativos” das diferentes políticas públicas, potencializando a descentralização e fragmentação da participação, paradoxalmente enfraquecendo-a.

Desta forma começaram a serem estruturados os espaços públicos institucionais como os conselhos de políticas públicas e as conferências, mecanismos que potencializaram os princípios constitucionais de democratização e de controle social, constituindo-se numa nova hegemonia.

Segundo, Moroni (2006), foram realizadas Durante o primeiro mandato do Governo Lula, no período de 2003 a 2006, 40 (quarenta) Conferências Nacionais e 03 (três) Conferências Internacionais. Levantamentos do Governo Federal, ao final do ciclo de conferências nacionais 2003/2006, em termos estritamente quantitativos, mais de dois milhões de brasileiros participaram de maneira fragmentada das conferências municipais, regionais, estaduais e nacionais, números que poderiam ser contestados se tivéssemos uma entidade da sociedade civil organizada contabilizando com a devida transparência estas informações; por exemplo, na 1ª CONSEG os órgãos de governo informam que mais de 500 (quinhentas) mil pessoas participaram.

Entretanto, quando somamos o número de participantes das etapas preparatórias, denominadas de Livres e, as eletivas Estaduais e Municipais da conferência e dos seminários temáticos, obtemos o número de 132.2007 (cento e vinte e dois e duzentos e sete) participantes, não incluímos neste número as participações via internet que segundo o relatório final houveram 256.598 (duzentos e cinquenta seis mil e quinhentos e noventa e oito), como também não temos como contabilizar o número de pessoas que participaram de três ou mais conferências, pois muitas pessoas participaram de várias etapas da conferências e aí para apresentar um número de mais 500 (quinhentos) mil, os organizadores contabilizaram a mesma pessoa diversas vezes.

De acordo com a análise de Sousa (2008) nas conferências nacionais, nos encontros estaduais e municipais, que foram realizados no Brasil possibilitou a inserção da discussão da segurança pública na agenda política do poder público, principalmente no Ministério da Justiça.

Entretanto, consta ainda no relatório de Sousa (2008) sobre as conferências que as temáticas debatidas apontaram novos rumos, contudo em atenção a quantidade de proposições elaboradas, mais de onze mil no total, assim mediante os anseios dos participantes e a proximidade de um processo eleitoral para a Presidente da República emergiu a necessidade da realização da Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª CONSEG), consubstanciado no esforço de coleta de dados, sistematização e síntese das proposições emanadas de todas as conferências nacionais realizadas de janeiro de 2003 a junho de 2008.

Os trabalhos referente à 1ª CONSEG tiveram seu início a partir de setembro de 2008, com a Comissão Organizadora Nacional (CON), formada de acordo o Quadro 1 (ver página 76) a qual tomou como ponto de partida um Termo de Referência (TR), visando subsidiar os trabalhos, para a construção e formulação da política nacional de segurança pública, na qual

os diferentes atores reconheçam a legitimidade dos demais, buscando qualificar os debates a partir de reflexões baseadas no interesse público, essencial para a construção da hegemonia.

As etapas da 1ª CONSEG ocorreram entre os meses de março a agosto de 2009, a partir de todas as etapas realizadas foram sistematizadas no caderno de propostas, o qual foi utilizado na Etapa Nacional, apresentando a partir das inserções de todas as etapas um quantitativo de 26 (vinte e seis) princípios e, as 15.474 (quinze mil, quatrocentos e setenta e quatro) inserções foram transformadas em 364 (trezentos e sessenta e quatro) diretrizes, as quais foram trabalhadas e deliberadas durante a etapa nacional, resultando finalmente, nos 10 (dez) princípios mais votados na plenária geral e com relação às diretrizes ocorreu o seguinte: as 3 (três) mais votadas de cada Eixo Temático, totalizando 21 (vinte e uma) diretrizes, após as 21 (vinte e uma) diretrizes já mencionadas, as outras 19 (dezenove) mais votadas, totalizando enfim em 40 (quarenta) diretrizes, tendo como finalidade nortear a política de segurança pública. (ver gráfico na página 127)

No entanto, os princípios e diretrizes aprovados para nortear a política de segurança pública, a metodologia utilizada na conferência contribuiu para aprovação de diretrizes contraditórias, por exemplo: o “ciclo completo de polícia” e “rechaço total ao ciclo completo de polícia”<sup>24</sup>, o ciclo completo significa uma mudança de competências das duas principais polícias responsáveis pela segurança pública, pois mudaria a dicotomia que ocorre no Brasil, ou seja, a polícia militar começa a ocorrência policial e não termina e, a polícia civil termina o que não começou; nesta contradição de pensamentos observo que os grupos de interesses corporativos das instituições policiais na Conferência estavam mais dispostos em manter seus *status* do que utilizar o espaço convocado pela esfera política para construir uma política de segurança pública.

Desta forma a metodologia contempla todos os grupos de interesses corporativos por não haver espaço para deliberação, tendo em vista as diretrizes antagônicas, desta forma mantêm os modelos das polícias existentes potencializando a nova hegemonia.

Nesse sentido, considero que as conferências públicas deveriam atuar como instrumento de discussão, permitindo a construção de consensos e ou dissensos, compartilhando o poder e a co-responsabilidade entre sociedade civil e sociedade política apontando e orientando a implementação de políticas públicas; desta forma, as conferências são espaços modernos de diálogo utilizados pelo poder político institucional através do

---

<sup>24</sup> Disponível em: <http://www.conseg.gov.br>.

discurso da participação legitimando o *locus* do poder e construindo uma nova hegemonia sobre temas sensíveis para a opinião pública.

Portanto, nos diversos projetos, estudos, análises, programas, pretensões, reuniões, pautas e intenções existentes na esfera política, faltam às condições de engajamento popular, para que todas estas ‘boas intenções’ comecem a promover efeitos práticos, cujas mudanças estão aguardando a vontade política, que só irá se efetivar com a participação mais efetiva dos movimentos sociais. Os quais se inserem nas teias de relações não apenas como estrutura de governo; mas, nas várias perspectivas no tocante aos procedimentos democráticos, tendo em vista a participação política cidadã.

## CAPÍTULO II

### ESTADO, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

Um dos pressupostos básicos do conhecimento científico é o seu processo de investigação orientado teoricamente. Diante desse preceito deteve-me neste trabalho de investigação buscando inventariar de forma sucinta alguns aspectos do debate contemporâneo sobre o Estado, democracia e participação; os quais são de extrema utilidade em função de meu objeto de estudo. Considerando-os como termos complexos para as ciências sociais ocasionando uma multiplicidade de significados teóricos.

Nesse sentido, ressalto a existência de múltiplas formas de entendimento com relação à participação da sociedade civil nos processos decisórios e na possibilidade de formulação de políticas públicas, a qual depende do próprio conceito histórico de democracia numa determinada sociedade. O conceito de democracia é polisêmico, por isso devemos historizar para definir democracia.

Assim, etimologicamente a palavra democracia tem sua origem na Grécia Antiga (*demo*=povo e *kratos* =governo). Este sistema de governo foi desenvolvido fundamentalmente em Atenas (uma das principais cidades-estado da Grécia Antiga), no período de Pericles no século V A.C.. Embora tenha sido o berço da democracia, nem todos podiam participar; pois, mulheres, estrangeiros, escravos e crianças não participavam das decisões políticas da cidade. Da mesma forma temos uma democracia na Idade Média em função das mobilizações populares nas cruzadas e temos a democracia moderna nos limites do capitalismo.

Nesse contexto, denotamos que toda democracia é limitada, mas dependendo de sua historização existem diferentes tipos de democracia, assim não é a mesma, a democracia grega em relação aos elementos democrático medievais, como também em relação a democracia nos limites do capitalismo que aliás paradoxalmente foi uma conquista da luta do proletariado europeu. Contudo, um dos elementos centrais nos debates teóricos sobre democracia nos Estados Modernos é a relevância ou não da participação cidadã<sup>25</sup> nos processos de tomada de decisão na esfera política.

Entretanto para investigar e analisar as conferências públicas brasileiras<sup>26</sup> se faz necessário analisar os procedimentos democráticos adotados no Brasil, no período posterior a

---

<sup>25</sup> Utilizo o conceito de participação cidadã “como um processo complexo e contraditório de relação entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento da sociedade civil através da atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações”. Desenvolvido por (TEIXEIRA, 2000, p.45).

<sup>26</sup> Defino conferência pública brasileira como espaços de diálogo utilizados pelo poder político institucional através do discurso da participação legitimando o *locus* do poder.

ditadura militar. Nessa perspectiva, contextualizo o Estado e regime político em termos teóricos, em função do objeto desta pesquisa.

Com relação à teoria do Estado, existem diversas formas de entender esta concepção, porém apresentamos apenas algumas considerações de Max Weber e Karl Marx; embora esses dois teóricos analisem e definam o Estado a partir de concepções claramente diferentes. De Max Weber, interessa-nos o debate que constrói definindo Estado a partir dos meios específicos, preocupado em como se exerce a dominação no Estado moderno, ou seja, pelo monopólio legítimo da força física num determinado território, tentando explicar como os homens obedecem acreditando fundamentalmente numa legitimidade racional-legal, no período histórico capitalista.

A partir de Karl Marx, imergimos na definição de Estado tendo como pressuposto sua finalidade, ou seja, quem domina não como se domina, nesse sentido, Marx apresenta uma definição classista de Estado, afirmando que existe uma relação entre as classes dominantes e o Estado, enfatizando que o Estado é uma construção histórica, que não é eterno e que a gênese do Estado pauta-se na divisão da sociedade em classes, quando esta divisão se faz antagônica e irreconciliável sendo sua principal função conservar e reproduzir esta divisão social, garantindo os interesses da classe que domina reproduzindo a sociedade no caso do capitalismo de maneira ampliada.

Nessa mesma perspectiva o marco teórico de Antonio Gramsci aparece como um continuador dessa base teórica desenvolvendo de maneira complexa as relações entre a sociedade e o Estado nas sociedades contemporâneas. Assim, Gramsci define o Estado de maneira ampliada, neste sentido, de acordo com sua teorização poderíamos classificar como Estado Ampliado duas dimensões de força, a sociedade política e a sociedade civil. Mas, também como consenso, ressaltando que apesar do Estado estar a serviço de uma classe e/ou das frações dominantes, o mesmo não se mantém apenas pela força e pela coerção legal; sua dominação é bem mais sutil e eficaz através de diversos meios consensuais, a qual se mantém e se reproduz garantindo a dominação de uma classe, mas tentando sempre construir hegemonia, procurando o consenso no seio da sociedade. Neste sentido nos referimos à visão ampliada de Estado em Gramsci, que aplicando e redimensionando um conjunto de categorias de Karl Marx, Frederico Engels e Vladimir Ilitch Lenin, contextualizou as relações entre sociedade civil e sociedade política nas sociedades ocidentais, elaborando estratégias de lutas diferenciadas nas sociedades ocidentais e nas sociedades orientais.

Em termos teóricos foi necessário estudar o Estado Moderno no capitalismo em termos weberiano, marxista e Gramsciano, em nossa construção teórica em função do objeto

de pesquisa se fez ainda necessário também analisar os regimes políticos do ponto de vista do debate sobre a participação política nos modelos democráticos. Seguindo, Gabriel Vitullo (2006, 2007), dividiremos as teorias democráticas em hegemônicas e contra-hegemônicas e, nesse marco teórico das correntes hegemônicas e das teorias democráticas incluímos o que a literatura define como a democracia liberal (MACPHERSON, 1978). Nesse sentido interessamos discutir a conquista da participação cidadã nos processos decisórios propositivos da política pública, devido à democratização limitada, na qual ocorre apenas a formalização da institucionalidade político-democrática.

A partir desse debate, apresentarei a construção de um modelo teórico para analisar as conferências brasileiras tendo em vista a participação cidadã na persecução da implementação da política pública e as novas estratégias hegemônicas elaboradas pelo poder político.

No entanto, no presente capítulo apresento algumas dimensões teóricas sobre o Estado, democracia e participação. Com relação à teoria de Estado exponho algumas considerações teóricas discutidas na contemporaneidade, em seguida enfoco alguns pressupostos das correntes teóricas hegemônicas e não-hegemônicas referente às perspectivas democráticas do século XX, igualmente apresentando algumas relações da participação da sociedade civil numa perspectiva de governança termo que será devidamente definido neste capítulo.

## 2.1 NOTAS TEÓRICAS SOBRE O ESTADO EM MAQUIAVEL, MARX, ENGELS E WEBER

Em diferentes momentos históricos surgiram múltiplas abordagens teóricas e conceituais com relação ao conceito de Estado, desde diferentes perspectivas teóricas, as quais visam procurar entender a uma lógica de interesses de quem está dominando na sociedade e suas relações com a estrutura social, como os casos de Marx e Gramsci e, de como se exerce esta dominação na perspectiva de Weber.

Nessa perspectiva, esta parte teórica visa contextualizar a concepção de Estado em Maquiavel, Marx, Engels e Weber, em função do objeto de pesquisa. Embora existam outras concepções teóricas, esses teóricos analisam e definem o Estado a partir de concepções claramente diferentes.

O ponto de partida que tomamos para a conceitualização do Estado Moderno, desde onde nos interessa refletir inicialmente é, a perspectiva de Estado pautado no pensamento do florentino Nicolau Maquiavel, o qual no livro “O Príncipe” (1513) denomina Estado da forma

seguinte: “todos os governos que tiveram e têm autoridade sobre os homens são Estados e são ou repúblicas ou principados.” (MAQUIAVEL, 1996, p. 13), ou seja, Estado para Maquiavel é a dominação de homens por homens demonstrando efetivamente como os homens adquirem e conservam o poder. Maquiavel ao se diferenciar das visões teológicas próprias da Idade Média, teorias descendentes do poder político (o poder vem de Deus e desce ao rei ou ao papa) elabora uma teoria ascendente do poder político. Assim a partir do particular realismo político do “Florentino”, a política identifica-se com o poder tendo prioridade sobre as demais esferas da vida humana, passando a ser vista como com leis próprias, atinente ao cotidiano dos indivíduos, caindo por terra a falácia da política enquanto busca da justiça, do bem comum, separando em geral a política da religião e da moral. Desta maneira, Maquiavel torna-se referência para a ciência política subsequente, tendo em vista a objetividade e a racionalidade perseguida em suas teorizações, propondo novas formas de pensar a política, em termos modernos.

Segundo Gramsci (1991), Maquiavel no livro “O Príncipe” configura a ideologia política e a Ciência Política na forma dramática do mito, pela qual o elemento doutrinal e racional incorpora-se num *condottiero* que representa o símbolo da vontade coletiva, assim mostrando como deve ser o príncipe para levar o povo à fundação do novo Estado. Nesse sentido entendo que o Príncipe era uma única pessoa, ou seja, a unidade histórica, mas a sua preocupação era reunir a “colcha de retalhos” italiana; assim o “príncipe moderno” teria que construir uma unidade nacional e popular, a partir de uma perspectiva coletiva, social, política e cultural.

No século XX, emerge uma das correntes que diz respeito à sociologia política, compreensivista, de Max Weber, na qual as dimensões sociais só podem ser entendidas no contexto de uma relação social, com sentido; entretanto, o conceito de poder é definido de várias maneiras, mesmo naquelas que fogem à circunscrição do Estado, assim “poder significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade.” (WEBER, 1994, p.33).

Desta maneira, de acordo com Max Weber a política é entendida em sentido amplo como qualquer tipo de liderança em ação, em sentido mais restrito seria a liderança específica surgindo aí o Estado, conseqüentemente, para que este exista se faz necessário que um conjunto de pessoas obedeça à autoridade alegada pelos detentores do poder.

Nesse sentido Weber ao tratar da legitimidade do poder, distingue três tipos de dominação legítima: a tradicional, a carismática e a racional legal. Visto que, a legitimidade, na sua condição de categoria da teoria política, tem sido compreendida como uma relação de



correspondência entre algo e seus destinatários, sob um aporte axiológico, portanto, ressaltando os valores em questão nas relações de poder entre seres sociais. Os tipos puros de dominação legítima definidas por Max Weber são as seguintes:

- 1- De caráter racional: baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal);
- 2- De caráter tradicional: baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade (dominação tradicional), ou, por fim;
- 3- De caráter carismático: baseada na veneração extra cotidiana da santidade, do poder heróico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas (dominação carismática). (WEBER,1994, p. 141).

Mediante tais pressupostos, Weber (1994) definiu a dominação como a oportunidade de encontrar uma pessoa determinada e pronta a obedecer a uma ordem de conteúdo determinado. Assim, a Dominação Racional Legal é reconhecida como qualquer direito que pode ser criado e modificado através de um estatuto sancionado corretamente, tendo por princípio a “burocracia” do Estado como sendo o tipo mais puro desta dominação. A obediência se presta não à pessoa, em virtude de direito próprio, mas à regra, que se conhece competente para designar a quem e em que extensão se há de obedecer. Assim Weber classifica este tipo de dominação como sendo estável, uma vez que é baseada em normas que, como foi dito anteriormente, são criadas e modificadas através de um estatuto sancionado corretamente. Ou seja, o poder de autoridade é legalmente assegurado.

Na perspectiva da Dominação Tradicional onde a autoridade é, pura e simplesmente, suportada pela existência de uma fidelidade tradicional, o governante é o patriarca ou senhor; os dominados são os súditos e o funcionário é o servidor. O patriarcalismo aparece como o tipo mais puro desta dominação, no qual, presta-se obediência à pessoa por respeito, em virtude da tradição de uma dignidade pessoal que se julga sagrada. Nesse sentido, todo o comando que se prende intrinsecamente as normas tradicionais: é classificado, por Weber, como dominação estável, devido à solidez e estabilidade do meio social, que se encontra sob a dependência direta e imediata do aprofundamento da tradição na consciência coletiva.

Na Dominação Carismática a autoridade é suportada, graças a uma devoção afetiva por parte dos dominados. A obediência prende-se a uma pessoa devido às suas qualidades pessoais e não apresenta nenhum procedimento ordenado para a nomeação e substituição. Weber coloca que a forma mais pura de dominação carismática é o caráter autoritário e

imperativo; classificando a Dominação Carismática como sendo instável, pois nada há que assegure a perpetuidade da devoção afetiva ao dominador, por parte dos dominados.

Em consequência, dentre as formas de legitimação do poder surge o domínio racional legal, típico do Estado Moderno, tendo por fundamento a crença na validade dos regulamentos estabelecidos racionalmente e na legitimidade dos chefes designados legalmente. Nesse sentido, ocorre a evidência de um poder burocrático a partir do direito estabelecido por convenção ou por outorga, vale em virtude de um procedimento racional. Igualmente a mais típica forma do domínio racional legal é a burocracia, como foi apresentado acima, que se expressa através da lei e sob o qual age o Estado Racional Moderno. Assim, segundo Weber (1941) a legitimidade da dominação racional-legal é, portanto, um produto histórico peculiar e inevitável do desenvolvimento da racionalidade.

O Estado é uma relação de homens sobre homens que sintetiza o poder dominante, o qual “é uma comunidade humana que se pretende, com êxito, o monopólio legítimo da força dentro de um determinado território. [...] O Estado é considerado como a única fonte do ‘direito’ de usar a violência.” (WEBER, 2002, p.56). Desta forma, para Weber o Estado consiste numa relação de poder do homem, sobre o homem, o qual é levado a efeito pelo uso da violência legítima que garante a existência do Estado; sob esta condição todos se submetem ao poder estatal, na aplicação do constrangimento físico legítimo sobre um território, o Estado encontra-se alicerçado nas leis, na força e numa administração racional, que lhe permite intervir na individualidade sob a ótica da legitimidade. Assim, a política para Weber (2002) significa a participação no poder ou a luta para influir na distribuição de poder, seja entre Estados ou entre grupos dentro do Estado.

Nesse sentido, Weber (2006) analisa o contexto das forças produtivas organizadas enquanto empresa, desenvolvidas mediante o espectro de uma ordem político-econômico-capitalista. A partir do estudo da ação social, extrai desta ação o processo de racionalização da conduta de vida que foi desencadeado nas sociedades ocidentais, consubstanciando-se no Estado Moderno. Assim, para Weber (2002) o Estado é uma manifestação histórica da política, no qual a partir da complexidade das atividades sociais é formada a base de organizações sociais e entre elas, a organização institucional como uma forma moderna do agrupamento político.

Para Weber (1994) poder significa as oportunidades que um homem, ou um grupo de homens, têm de realizar sua vontade, mesmo contra a resistência de outros homens que participam da vida em sociedade. Assim, ter poder, portanto, é conseguir impor sua vontade sobre a vontade de outras pessoas; tendo em vista, o conceito de poder está intimamente

ligado à questão da dominação, pois quando se trata de poder, fala-se obrigatoriamente de dominantes e dominados, ou seja, aqueles que exercem o poder e aqueles sobre quem o poder é exercido mediante a perspectiva da coerção legitimada pela organização social.

Mediante outra perspectiva de análise sociológica em relação a Max Weber, o pensador alemão, Karl Marx (1818-1883), estabeleceu que a sociedade através dos conflitos de classe se estrutura através das relações de poder e de exploração. Juntamente com Friedrich Engels escreveram sobre economia e política e desenvolveram uma concepção dialético-materialista, a partir de um projeto político de superação da sociedade capitalista moderna, assim como realizaram uma original conceitualização sobre o Estado.

Nesse sentido, Marx e Engels (1982, p.106) referenciaram que “a história de toda a sociedade até hoje é a história das lutas de classes”. Desta forma enunciando o Estado como uma instituição que depende de suas condições históricas, sendo uma fonte de regulamentação das relações sociais a partir da divisão em classes e as necessidades de exploração da sociedade burguesa. Mediante tais pressupostos Karl Marx esclarece:

[...] na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e **política** e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. (MARX, 2008, p. 68, grifo nosso).

A partir desta perspectiva, para Marx o Estado nasce da divisão de classes da sociedade, as quais desenvolvem suas atividades a partir dos limites impostos pelas condições materiais; isto é, em sua dimensão econômica e produtiva, na contradição do interesse particular e do interesse coletivo. Para Marx, as relações materiais de produção de uma sociedade condicionam a alienação política, religiosa e ideológica do conjunto da sociedade, como conseqüências inequívocas das condições da exploração econômica. Uma classe que domina materialmente a sociedade domina também ideologicamente e politicamente o Estado, o qual representa os interesses dessas classes dominantes. Marx na Ideologia Alemã esclarece que “as idéias dominantes nada mais são do que a expressão ideal das relações materiais dominantes concebidas como idéias; portanto, a expressão das relações que tornam uma classe a classe dominante.” (MARX, 1996, p.72).

Desta maneira, a organização social recebe uma carga muito grande das idéias dominantes de uma classe, vivenciando e construindo um Estado sem liberdade, em circunstâncias não escolhidas, mas a partir das circunstâncias encontradas em cada contexto

histórico. Esse movimento dialético da história ocorre tendo em vista a luta de classes mediante os interesses antagônicos, nesta perspectiva do ponto de vista do aparelho de Estado: “O Estado não é senão outra coisa senão uma máquina para opressão de uma classe por outra e, de fato, na república democrática não menos do que na monarquia.” (MARX, 2008, p. 354)<sup>27</sup>.

De acordo com tais pressupostos, os homens se relacionam de acordo com a base material construída; a posição do marxismo, é que a infra-estrutura condiciona a superestrutura, mas ao tomar conhecimento das contradições, o homem pode agir ativamente sobre aquilo que o condiciona. Assim as manifestações da superestrutura passam a ser condicionadas pelas alterações da infra-estrutura decorrentes das lutas de classe, a partir do modo de produção de determinado contexto histórico.

Portanto a importância de buscar os elementos teóricos sobre o Estado em função do objeto desta pesquisa para analisar a participação cidadã numa conferência convocada pelo governo nacional, depreende-se de como o Estado se utiliza dos instrumentos disponíveis coercitivos ou não para manter a hegemonia.

## 2.2 O CONCEITO DE ESTADO AMPLIADO EM GRAMSCI

Uma leitura concernente ao conceito de Estado Ampliado de Antonio Gramsci, implica em retomar um processo de investigação a partir do debate teórico na perspectiva marxista, mediante o qual foram desenvolvidas abordagens significativas, tendo em vista o pensamento de Karl Marx, Federico Engels e Vladimir Ilitch Lenin, numa perspectiva referente a ordem social político-econômico-capitalista.

Para Carlos Nelson Coutinho (1992) o propósito de Gramsci foi o de estudar as categorias elaboradas por Karl Marx e alguns de seus sucessores. Inicialmente Gramsci considera que Marx fora bem em descobrir que a superestrutura é definida a partir da economia, ou seja, da estrutura. O problema, entretanto, é que Gramsci, assim como alguns autores que sucedem Marx, identificam que apesar de acertada, a colocação de Marx é um ponto de partida para entender a complexidade das sociedades contemporâneas. Gramsci polemiza com teóricos do sindicalismo revolucionário, que pretendem fazer um revisionismo

---

<sup>27</sup> Do ponto de vista do aparelho de Estado o mesmo sempre é uma ditadura independentemente do regime político. O que não significa que os autores tenham uma visão anarquista do Estado. Que o aparelho de estado continue sendo uma ditadura tanto no regime político de uma monarquia absoluta como em uma república democrática, não significa que o regime político não tenha importância e não seja a república democrática uma conquista produto da luta dos trabalhadores. Os anarquistas pela sua vez, como seu principal inimigo é o Estado e não o capital, não diferenciam entre diferentes regimes políticos.

do marxismo, diferente do socialista alemão Eduard Berstein, como é o caso de George Sorel<sup>28</sup>. Segundo Gramsci (1991, p. 5) poderíamos entender a proposta do príncipe de Maquiavel como uma exemplificação histórica do “mito” soreliano, que na sua teorização segundo o comunista italiano, não alcançou a compreensão do partido político ficando apenas na concepção do sindicalismo revolucionário, embora não encontrando neste a expressão maior da organização de uma vontade coletiva, mas na ação prática cuja maior realização deveria ser uma greve geral.

No entanto para Gramsci (1991, p. 8), o moderno Príncipe que é a forma que ele utiliza nos cadernos do cárcere para se referir ao partido político da classe operária deve e não pode deixar de ser protagonista de uma reforma intelectual e moral, o que significa criar o terreno para um desenvolvimento ulterior da vontade coletiva nacional-popular no sentido de alcançar uma forma superior e total de civilização moderna. Todavia enfatizando que a ciência política deve ser concebida no seu conteúdo concreto como organismo em desenvolvimento; referenciado por Maquiavel como atividade autônoma.

Nesse sentido a política é ação permanente e dá origem a organizações permanentes, na medida em que se identifica com a economia; onde se fazem necessários, segundo Gramsci, (1991, p.18) os elementos da política, o primeiro deles é a existência real de governados e governantes – de dirigentes e dirigidos. Estabelecido este princípio, de acordo Gramsci (1991), os partidos são o modo mais adequado para aperfeiçoar os dirigentes e a capacidade de direção. Consubstanciando-se na unidade estatal e no consentimento dos governados, construindo uma vontade coletiva nacional-popular.

Outrossim, Gramsci (1991, p.45) analisando o problema das relações entre estrutura e superestrutura, de acordo com Marx (2008), na sua famosa Introdução à Crítica da Economia Política de 1859, esclarece que é necessário movimentar-se no âmbito de dois princípios: 1) o de que nenhuma sociedade assume encargos para cuja solução ainda não existam as condições necessárias e suficientes, ou que pelos menos não estejam em vias de aparecer e se desenvolver; 2) o de que nenhuma sociedade se dissolve e pode ser substituída antes de desenvolver e completar todas as formas de vida implícitas nas suas relações.

No entanto, localizam-se estes princípios na fórmula político-histórica da revolução permanente, configurando-se nas relações de força, as quais se apresentam de diversas formas: simultâneos numa relação de forças estreitamente ligada à estrutura, objetiva,

---

<sup>28</sup> Para George Sorel o “mito” não encontrava a sua expressão maior no sindicato como organização de uma vontade coletiva, mas na ação prática do sindicato e de uma vontade coletiva já atuante. (GRAMSCI, 1991, p.05).

independente da vontade dos homens, que pode ser medida com os sistemas das ciências exatas ou físicas.

Outro aspecto na relação de forças políticas é a avaliação do grau de homogeneidade, de autoconsciência e da organização alcançado pelos vários grupos sociais; que configura-se no plano econômico-corporativo, na solidariedade de interesses entre os membros do grupo social na perspectiva de Estado reivindicando-se o direito de participar da administração; esta é a fase mais aberta a política que assinala a passagem da estrutura para a esfera das superestruturas complexas. O terceiro momento é o da relação das forças militares, imediatamente decisivas em determinados instantes, o exemplo é da relação da opressão militar de um Estado sobre uma nação que procura alcançar sua independência estatal.

Nesse sentido, as questões econômicas fazem surgir outras implicações destacando a problemática política. Igualmente, adentrando mais no estudo dessas relações, Gramsci mostra que mesmo alguns elementos que Marx introduzirá na superestrutura, funcionam muitas vezes como estrutura e servem para a transformação da primeira, quando não de sua manutenção. É a partir da análise destes conceitos que Gramsci (apud COUTINHO, 1992, p. 47) referencia: [...] é no interior das superestruturas (na esfera da política), entre as quais se destaca a elaboração das determinações dialéticas da sociedade civil/aparelhos privados de hegemonia e da sociedade política/aparelhos estatais de coerção.

Para Gramsci (1991, p. 87) o Estado é todo complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não só seu domínio, mas consegue obter o consentimento ativo dos governados. Enfocando que no Oriente, o Estado era tudo, a sociedade civil era fraca e gelatinosa e, no Ocidente, havia entre o Estado e a sociedade civil uma justa relação e qualquer abalo do Estado, imediatamente descobriam-se uma poderosa estrutura da sociedade civil.

Malgrado, a preocupação com a problemática da identificação cultural (ocidente e oriente), ser em certa medida também econômica para a definição das fronteiras de um Estado, com relação a uma burguesia exploradora capaz de gerir e criar uma força dominante, por meio da qual, faz materializar a força e transforma aqueles que não detêm os meios de produção em instrumentos do seu conjunto econômico. Segundo Coutinho, este será o elemento definidor do Estado gramsciano:

Estado em sentido amplo, enriquecido com “com novas determinações”, comporta duas esferas principais: 1) a sociedade política que Gramsci também chama de “Estado em sentido estrito” ou de “Estado-coerção”, formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da violência e da execução das leis, mecanismos

que se identificam com os aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executiva e policial-militar, ou seja, com o governo em sentido estrito; 2) e a sociedade civil, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa); etc. (COUTINHO, 2006, p. 35).

Nesse sentido, o Estado Ampliado para Gramsci, a partir das contextualizações da teoria marxista “clássica”, apóia-se no desenvolvimento teórico dos “aparelhos privados de hegemonia” da sociedade civil na superestrutura<sup>29</sup>. Gramsci divide o Estado em dois segmentos: a sociedade política, que compreende os aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executivas e a sociedade civil, que é o conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão de ideologias e que compreende o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, os meios de comunicação, entre outros.

A partir da concepção desse Estado, isto é a hegemonia revestida de coerção a classe dominante busca inserir uma determinada ideologia em uma cultura, quando não mesmo criá-la, utilizando o Estado para sua efetivação e outras impetradas pela sociedade civil.

Destarte, observo inicialmente que a teoria de Estado desenvolvida por Antonio Gramsci apresenta algumas inovações significativas em relação à Karl Marx, o qual não discorda de pontos-chaves; por exemplo, a necessidade do fim do Estado, como sendo o momento hegemônico da sociedade civil, acabando por resultar no fim de qualquer tipo de atividade estatal coercitiva, esta perspectiva significa:

[...] uma proposta democrática, da esfera dos valores sociais, do que Hegel chamou de eticidade: é pela persuasão, e não pela coerção, que os homens devem ser levados a realizar as ações interativas que irão desembocar na construção e reprodução do que Gramsci chamou de sociedade regulada (comunista). (COUTINHO, 1992, p. 68).

Nesse sentido, para Gramsci o fim do Estado e o surgimento de uma sociedade regulada apresenta-se como um resultado necessário da hegemonia da sociedade civil construindo um novo bloco histórico representado pelo fim do Estado burguês, o qual é movido pela coerção e exploração; enfim, significa a ascensão de um novo bloco histórico capaz do autogoverno consolidando-se numa organização democrática e popular.

---

<sup>29</sup> Temos uma relocalização da sociedade civil na teoria de Gramsci, lembremos que para George Hegel e Marx a sociedade civil é o âmbito dos interesses particulares e se encontra na região econômica para o primeiro ou na estrutura para o segundo.

Todavia, diversamente dos movimentos dogmáticos: estalinistas, economicistas e academicistas que separam a teoria da prática, com Gramsci o marxismo se lança constantemente à transformação, sem que o seu núcleo de intenções e categorias seja alterado. Desta maneira, os momentos de uma revolução se não ocorrem ao mesmo tempo em todos os Estados é porque cada um deles vivenciam um momento histórico diferente.

Entretanto, considero que Gramsci na elaboração da teoria ampliada de Estado (sociedade política e sociedade civil) contribui teoricamente, a tal ponto que se admitiria a possibilidade de reconceptualização e criação de novas categorias para a explicação de novos fenômenos, dinâmica que diferencia a perspectiva, social, política e econômica capitalista no Estado Moderno fundamentalmente nas complexas sociedades ocidentais.

Segundo, Coutinho (1992, p.73), para Marx a sociedade civil é a base estrutural e para Gramsci é superestrutural, nesse sentido a sociedade civil é para Gramsci portadora material da figura social da hegemonia, como esfera de mediação entre a infra-estrutura econômica e o Estado em sentido restrito. Igualmente, a teoria ampliada de Estado em Gramsci apóia-se na descoberta dos aparelhos privados de hegemonia. Portanto o Estado comporta em sentido ampliado as duas esferas: sociedade política e sociedade civil.

Todavia, Gramsci acreditava que a mudança não poderia acontecer do alto para baixo. Destacando assim o papel de mobilização da sociedade civil, já que ela difunde a ideologia. É a chamada crise da hegemonia, sendo possível, apenas, nas sociedades mais complexas, com alto grau de participação política organizada.

Gramsci, com a sua complexidade teórica, a partir do materialismo histórico afasta-se de uma análise mais detalhada das transformações econômicas da sua realidade social, o seu marxismo revelava-se impermeável à compreensão profunda da importância do momento econômico. Isso é coerente com a proposta de Gramsci nos Cadernos do Cárcere, onde pretendeu realizar um estudo de longo prazo não de conjuntura. O próprio Gramsci faz referência à necessidade de chamar a atenção para o fato de que o desenvolvimento político representa - além de um de um progresso político prático - um grande progresso filosófico, já que implica e supõe necessariamente uma unidade intelectual e, uma ética adequada a uma concepção da realidade social na persecução da construção de um novo Estado e sistemas elaborados para uma compreensão mais concreta do Estado com relação as forças atuantes - econômica, social e política.

Enfim, o estudo das teorias sociais é de fundamental importância para a contemporaneidade; as quais advêm do processo necessário em busca da compreensão das relações entre governantes e governados, tendo em vista a conservação e/ou reprodução da



exploração de uma classe. Por isto a importância de buscar as categorias de análise utilizadas por Gramsci para analisar as conferências como um novo modelo de hegemonia do Estado.

### 2.3 PROCEDIMENTOS DEMOCRÁTICOS HEGEMÔNICOS E CONTRA HEGEMÔNICOS *VERSUS* PARTICIPAÇÃO E GOVERNANÇA

No século XX as lutas dos movimentos dos trabalhadores motivaram os procedimentos democráticos tornando-os relativamente presentes nas formas de governo, viabilizando uma organização política com a possibilidade de legitimidade, daí gerando disputas políticas entre diferentes concepções ideológicas. Mediante esta perspectiva, teóricos das ciências sociais a partir das concepções democráticas hegemônicas e contra-hegemônicas desenvolveram uma multiplicidade de correlações e explicações, com relação à participação política e do seu entrelaçamento nas diversas correntes democráticas.

A partir dessa conjuntura apresento nesta parte de forma sucinta alguns aspectos do debate teórico contemporâneo com relação à participação política como parte constitutiva das teorias da democracia, assim como, correlacionando a temática com o conceito de governança e finalmente com os processos decisórios democráticos.

Entretanto, Gabriel Vitullo (2006, 2007) analisando as teorias de transição e consolidação democrática no continente latino americano durante o século XX, apresenta o debate do paradigma hegemônico e contra hegemônico.

Com relação ao paradigma hegemônico elitista, Vitullo (2007, p.47) considera Max Weber uma das figuras expressivas desse debate, apresentando-o como um pessimista, tendo em vista o mesmo considerar a democracia como um regime onde impera a passividade cidadã e que as burocracias partidárias são quem dominam; observando que na sociologia política weberiana existe uma relação sistemática com o poder e a estabilidade dos regimes políticos, à custa das possibilidades de transformação ativa das massas populares na esfera política.

Segundo, Hans Gerth e Wright Mills (2002, p.30), Weber indagado sobre democracia pelo General Ludendorff, expressou: “numa democracia o povo escolhe um líder no qual confia. O escolhido diz, então: Agora, calem-se e obedeçam-me!” Nesse sentido, compreendo que embora defendesse a democracia, Weber recusava a concepção de uma democracia direta ou participativa com uma cidadania ativa, na qual a população participasse da tomada de decisões, ou seja, a democracia é um método para assegurar a liderança política racional efetiva, privilegiando uma racionalidade instrumental como uma empresa na lógica do

mercado. Entretanto, não há dúvida da importância das teorias de Weber para as perspectivas democráticas liberais posteriores, tendo em vista sua noção formal de democracia estabelecendo uma postura de realismo democrático a partir da complexidade das sociedades modernas, propondo uma forma de separação entre população, meios de produção, administração, participação política, entre outros. Nesse sentido, tornando-se base teórica para as perspectivas democráticas liberais e elitistas da atualidade.

Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002), consideram que o século XX foi central para o intenso debate e disputa da questão democrática, travados ao final de cada uma das guerras mundiais e ao longo do período da guerra fria, envolvendo dois debates principais o da primeira metade do século centrou-se em torno da desejabilidade da democracia (Weber, 1919; Kelsen, 1929; Schumpeter, 1942), proposta que se tornou hegemônica ao final das duas guerras mundiais implicando na restrição das formas de participação política na soberania ampliada, em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para formação de governos, principalmente nos países que se tornaram democráticos após a segunda “onda de democratização”.

Carole Pateman (1992) e Gabriel Vitullo (2007), em seus estudos sobre as teorias da democracia consideram Joseph Schumpeter como continuador das concepções de Max Weber, o qual apresentou importantes contribuições no campo da sociologia e da ciência política. Na sua principal obra, *Capitalismo, socialismo e democracia* (1961), denominou o seguinte:

[...] a democracia é um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para se chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas dadas. (SCHUMPETER, 1961, p.291)

Nesse sentido abandona a idéia de “governo do povo” e substituí por “governo aprovado pelo povo”. Assim, Weber e Schumpeter adotam como pressuposto metodológico o realismo político, considerados precursores de uma versão elitista da democracia, ou seja, a participação cidadã assume um papel menor, devido, a suspeita dos perigos decorrentes da inserção popular na política.

Visto que, para Schumpeter (1961) a democracia é a livre concorrência entre possíveis lideranças pelo voto do eleitorado considerando o governo dos políticos. Assim, de acordo com Pateman (1992, p.14) na teoria schumpeteriana os únicos meios de participação abertos ao cidadão são o voto para o líder e a discussão, considerando que qualquer tentativa de

controle sob os representantes são contrários aos métodos democráticos, desta maneira a participação não tem um papel especial ou central, ocorrendo apenas o arranjo institucional em que um número suficiente de cidadãos participam para manter a máquina eleitoral em funcionamento de modo satisfatório, ou seja, em certa medida a participação política é obrigatória.

Malgrado à concepção hegemônica da democracia, Santos e Avritzer (2002, p. 41-42) apresentam como principais elementos: a contradição entre mobilização e institucionalização (HUNTINGTON, 1968); a valorização positiva da apatia política (DOWNS, 1956); a idéia centrada por Schumpeter (1961), na qual o cidadão não tinha capacidade ou interesse político senão para escolher os líderes aos quais caberia tomar decisões; a concentração do debate democrático com relação aos desenhos eleitorais das democracias (LIPHART, 1984); o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites (DAHL, 1956; 1971) e a solução minimalista para o problema da participação pela via das escalas e da complexidade (BOBBIO, 1986; DAHL, 1991).

Por conseguinte, tais elementos para Santos e Avritzer (2002) em certa medida poderiam ser considerados hegemônicos, no entanto, não conseguem enfrentar o problema da qualidade da democracia que voltou à tona denominada de “terceira onda democrática”; ressaltando o paradoxo da prática da democracia que quanto mais se insiste na fórmula clássica da democracia de baixa intensidade a mesma traz degradação; e, a expansão da democracia liberal coincidiu com a crise conhecida por dupla patologia: a da participação (tendo em vista o abstencionismo) e o da representação (devido ao fato dos cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram). Nessa perspectiva, temos o século XX como referência, devido a desejabilidade da democracia como forma de governo, tendo em vista os procedimentos democráticos terem assumido um lugar de destaque no campo político, porém a proposta que se tornou hegemônica no final das duas guerras mundiais procurou restringir as formas de participação.

Nesse sentido, Santos e Avritzer (2002) consideram a questão da democracia como forma e não como substância, devido à resposta dada pela teoria democrática hegemônica às críticas feitas pela teoria marxista à democracia. Assim, consideram que Kelsen (1929) criticou a idéia de que a democracia poderia corresponder a um conjunto preciso de valores a uma forma única de organização política, inaugurando o procedimentalismo Kelsiano, no entanto, Joseph Schumpeter e Norberto Bobbio transformaram em elitismo democrático.

Mediante esta concepção e mantendo a perspectiva minimalista Norberto Bobbio (1989, p.18) com relação a democracia adverte que é necessário defini-la “por um conjunto de

regras que estabelecem quem estar autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos.” Assim, existe uma a clara distinção entre democracia representativa e democracia direta, a qual esclarecemos da forma seguinte:

Independente de como for julgada a intensidade do autogoverno na *polis*, a diferença entre a democracia direta e a indireta é em qualquer caso radical. Na democracia direta o povo **participa** de maneira continua no exercício direto do poder, enquanto que a democracia indireta equivale basicamente a um sistema de limitação e de controle do poder. Nas democracias atuais existem os governantes e os governados; de uma parte, o Estado, e de outra os cidadãos; os profissionais da política e os que esquecem dela, exceto em raras ocasiões. (SARTORI,1997 apud VITULLO, 2007, p. 49, grifo nosso).

Nesse sentido, podemos considerar em detrimento do paradigma hegemônico, o elitismo desvaloriza a participação política das massas populares na tomada de decisões da esfera pública, limitando-os a votar em cada eleição e devendo abster-se de outras formas de manifestação que vá além do plano sistemático eleitoral.

Com relação às correntes contra-hegemônicas; destacamos inicialmente a democracia participativa que nesse texto denominaremos participacionistas, apresentando como representante desta corrente Carole Pateman (1992) a qual escrevendo sobre a teoria da democracia participativa, destaca três teóricos desta corrente Jean Jacques Rousseau, John Stuart Mill e G. D. H. Cole, os dois primeiros enfocando os postulados básicos de uma teoria da democracia participativa e o terceiro não apenas ratifica esta condição, mas busca inseri-la no contexto de uma sociedade moderna.

Pateman (1992, p. 35) considera Rousseau “o teórico por excelência da participação”, o qual busca recuperar questões relevantes, como a importância de um certo nível de igualdade econômica entre cidadãos e a relevância da participação política como mecanismo de aprendizado e garantia para o indivíduo de sua liberdade.

Discutindo com a tradição liberal, Pateman (1992) influenciada por experiências marxistas busca demonstrar a possibilidade efetiva da democracia participativa nas sociedades modernas, não preocupa-se em formatar um modelo institucional de governo, porém visa discutir a perspectiva da participação a partir de uma teoria democrática contemporânea vislumbrando a possibilidade de ser exercida pelos cidadãos. Nesse sentido, cita McGregor (1960) a qual definiu participação da forma seguinte:

Consiste basicamente na criação de oportunidades, sob as condições adequadas, para que as pessoas influam nas decisões que as afetam. Essa influência pode ser de pouca a muita... [participação] constitui um caso

especial de delegação no qual o subordinado adquire um controle maior, uma maior liberdade de escolha em relação a suas próprias responsabilidades. O termo participação é usualmente aplicado à maior influência do subordinado sobre assuntos de responsabilidade do superior. (MCGREGOR, 1960 apud PATEMAN, 1992, p. 93).

Desta maneira, o modelo democrático que investe no participacionismo proporciona através da participação que a sociedade em geral adquira consciência das próprias necessidades, formatando melhor os próprios interesses e se aproximando das preocupações e problemas dos outros, possibilitando desta forma o crescimento humano e o pleno desenvolvimento psicológico dos cidadãos gerando um maior comprometimento democrático, transformando as crenças, valores, atitudes e sensibilidades dos participantes. Esta perspectiva também promove pessoas mais autônomas, fazedoras das suas próprias histórias, tornando-as politicamente mais atentas, informadas, responsáveis e ativas. Assim busca contribuir com a formação do sentido de justiça, revaloriza a ação política e alarga suas fronteiras, reduzindo a apatia o que permite superar o cinismo, a anomia e os sentimentos de impotência política e debilidade social.

A partir desse mesmo direcionamento não-hegemônico, o deliberacionismo, segundo Santos e Avritzer (2002, p.52), tem em seu interior a contribuição de Jürgen Habermas, o qual recoloca na discussão democrática o procedimentalismo social e participativo; tendo em vista a esfera pública que “constitui principalmente uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo.” (HABERMAS 1997, p.92). Nesse sentido, a democracia encontraria na deliberação e no consenso os seus aspectos fundamentais, a meta seria expressar valores publicamente e orientar a busca de caminhos para conseguir que as razões de cada grupo resultem convincentes para os demais cidadãos.

Para Habermas (1997), uma norma só pode reivindicar validade a partir do momento em que é aceita, sem constrangimento, por todos os participantes da argumentação, em condições de uma participação livre e com chances iguais para todos os atores envolvidos. Nesse sentido a esfera pública possibilita a liberdade comunicativa para a tomada de decisões ligando-se desta maneira ao sistema político.

Assim, a democracia deliberativa busca a razão prática comum e o processo democrático é entendido como um diálogo livre e aberto para testar e trocar razões, motivações e perspectivas, no qual os interesses são formados e transformados publicamente, e não vêm formulados *a priori*. A deliberação significa o intercâmbio permanente de

argumentos através de mecanismos dialógicos e toda proposta deve ser defendida ou criticada apoiando-se em razões, tratando assim de persuadir os outros participantes. Desta maneira a esfera pública consiste em captar e tematizar os problemas da sociedade como um todo, buscando a revitalização da sociedade civil, na qual a disputa e a negociação são elementos essenciais para a busca do entendimento e para alcançar uma cultura política e procedimentos democráticos mais substanciais.

Portanto, o conceito de democracia encontra limites referente aos seus pressupostos, caracterizando-se pela polarização entre as propostas de uma democracia elitista e uma democracia participativa, as quais se manifestam no âmbito das novas conjunturas institucionais. Avritzer e Santos (2002) explicita essa polarização citando Schumpeter que define de forma minimalista a democracia como um arranjo institucional para chegar a decisões políticas e que se constitui, antes de tudo, numa competição entre elites. Schumpeter enfatiza a democracia como processo de seleção de lideranças, mas, Avritzer e Santos (2002) rejeitam a idéia da liderança exclusiva das elites, insistindo que a democracia é ancorada num complexo processo de consensos sobre valores que estipulam os parâmetros da vida política. Nesse sentido, “o único remédio possível é a liberdade política, entendida como a participação efetiva dos cidadãos nos negócios públicos.” (LEBRUN,1981, p.96). Nessa perspectiva não minimalista, os procedimentos democráticos têm como engendrar o desenvolvimento humano, aumentando o senso de eficácia da política social, reduzindo o distanciamento entre os centros de poder ampliando o engajamento da participação cidadã.

Desta forma, o processo de alargamento dos procedimentos democráticos na contemporaneidade não ocorre apenas através da integração da democracia representativa com a democracia direta, mas também, sobretudo, através da extensão da democratização. No entanto, o desenvolvimento democrático não pode mais ser medido pelo número de pessoas que tem o direito de votar, mas pelo número de instâncias nas quais se exerce o direito de voto. Assim a grande empresa que é a administração pública nas sociedades complexas precisa ser reconstituída mediante a participação no processo de democratização e enquanto isto não acontecer, a democracia não será completa.

Entretanto, a discussão sobre Estado tem atentado para os requisitos políticos e organizacionais, visando torná-lo eficiente e efetivo no enfrentamento das problemáticas contemporâneas. Contudo, os conceitos de participação<sup>30</sup> e governança incorporam essas preocupações na relação entre governantes e governados. Visto que podemos definir a

---

<sup>30</sup> Para Bobbio (dicionário político) participação tomado em sentido estrito, poderia ser reservado, finalmente, para as situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política.

governança como “à capacidade de ação estatal na implementação das políticas públicas estabelecidas democraticamente a partir do entendimento entre sociedade política e sociedade civil” (GONÇALVES, 2010). Porém é inegável que o surgimento dos atores não-estatais é central para o desenvolvimento da idéia e da prática da governança, valorizando-se a participação cidadã no processo decisório sobre diversos aspectos da construção da política pública. Visto que o princípio da participação vem sendo cada vez mais utilizado pela complexa sociedade moderna, envolvendo diversos conceitos, técnicas, experiências práticas e um profundo conteúdo filosófico-cultural. Potencializando cada vez mais sua importância no Estado com o aperfeiçoamento de suas estratégias de capacidade governativa<sup>31</sup>.

Observo que os procedimentos democráticos com relação à participação e governança se expressam por uma mistura complexa de processos que freqüentemente atuam de maneira contraditória, produzindo conflitos, disjunções, novas formas de dominação, entre outros. Na qual a sociedade civil a partir dos mais diversos interesses desempenha um papel fundamental em que os indivíduos e grupos cada vez mais precisam se engajar com um mundo em termos mais amplos do exercício da participação sociopolítica, com vista a ampliação da democracia. Para Coutinho (2008, p. 38) isto representa a busca constante pela unidade política, da formação de uma vontade geral ou coletiva, hegemônica, a ser construída pela via da negociação e do consenso.

Assim, ressalto que as correntes democráticas hegemônicas e contra-hegemônicas, com relação à perspectiva da participação apresentam elementos diferentes, entretanto é inegável que participação é admitida em todos os procedimentos democráticos, mesmo que seja apenas para o formalismo, o que ocorre nas eleições configurando-se no arranjo democrático minimalista. Ou seja, “a democracia é um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir utilizando para isso uma luta competitiva pelo voto do povo.” (SCHUMPETER, 1961 apud PATEMAN, 1992, p. 13), assim a caracterização do método democrático e o papel da participação tornaram-se fundamentais para teorias democráticas. Para Pateman o modelo democrático participativo pode ser caracterizado da forma seguinte:

---

<sup>31</sup> Utilizo o termo capacidade governativa, definido de maneira ampla, de forma a englobar tanto os aspectos operacionais do aparelho do Estado, aí incluídos os requisitos organizacionais e gerenciais, como suas dimensões institucional, política e econômica. Baseado na capacidade do sistema político de identificar os problemas da sociedade, formular soluções e implementar por meio de políticas públicas. Esse conceito operacional permite, assim, a análise da eficiência e eficácia do Estado em ajustar a economia, redefinir seu tamanho e suas funções, resgatar a dívida social e manter-se em ambiente democrático, desafios impostos e assumidos por todos os governantes do Brasil pós-constituente. Destaca-se o processo de tomada de decisão, com ênfase na fase de formulação das políticas públicas. Conceito desenvolvido por (CASTRO SANTOS, 1997, p.20), Após uma revisão dos conceitos de governabilidade e *governance* (governança), como sugestão para fins analíticos.

Como aquele que onde se exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um “*feedback*” do *output* para o *input*. (PATEMAN, 1992, p.62).

Nesse sentido, ressalto que a temática da participação, perpassa os modelos hegemônicos e contra-hegemônicos; visto que, a participação é parte constitutiva das teorias da democracia, porém depende da visão prospectiva que esta tem sobre o próprio conceito de democracia, entendida como meio ou fim, sobre a natureza, atribuições e responsabilidades do Estado, referente à relação entre a sociedade política e sociedade civil.

De acordo com essa concepção a democracia requer uma teoria constituída, a partir das fronteiras da liberdade e uma análise detalhada dos arranjos institucionais, necessários para protegê-la, para que possa ser defendida adequadamente. Nesse sentido, os meios pacíficos de luta pela participação cidadã nas decisões da esfera política indicam o estado avançado de civilização e a racionalidade das concepções sociais, econômicas e políticas. As formas básicas de luta pacífica, própria dos sistemas democráticos, são as eleições, plebiscitos, conferências, entre outros.

Contudo participar não é natural para os cidadãos, muitos paradigmas mantêm a maioria dos cidadãos alienados em relação ao controle dos pressupostos fundamentais da democracia, a alienação desperdiça o potencial de contribuição das pessoas, as quais envolvidas nos diversos níveis de decisão contribuem para aumentar a qualidade das decisões e, conseqüentemente para melhoria no processo decisório das políticas públicas.

Outra questão fundamental é criar mecanismos de controle, objetivando que a responsabilidade dos detentores de poder fortalecendo a participação cidadã nos processos decisórios da implementação e acompanhamento das políticas públicas.

No entanto, Pateman, (1992, p. 46.) adverte: “para que os indivíduos em um grande Estado sejam capazes de participar efetivamente do governo da ‘grande sociedade’, as qualidades necessárias subjacentes a essa participação devem ser fomentadas”. Assim, a participação cidadã impulsiona também a criação de espaços para a experimentação de novas formas políticas, buscando romper com o exclusivo monopólio dos representantes e dos especialistas, descentralizando ou dispersando o *locus* de tomada de decisões. Constituindo a democracia para ir além do governo representativo e do direito ao sufrágio, mostrando que as pessoas, participando ganham senso de eficácia e podem desempenhar um papel mais ativo na política local e nacional.



Nessa perspectiva, Coutinho (2008, p.39) adverte que nas formações sociais onde não ocorreu uma significativa socialização da política não existe uma sociedade civil pluralista e desenvolvida, ou seja, a luta de classes se trava predominantemente em torno da conquista do Estado-coerção, é o que ocorre na sociedade em que Gramsci e Lenin denominaram “orientais”. No entanto, nas sociedades “ocidentais”, ocorreu o fortalecimento do Estado ampliado, mas as lutas por transformação ocorrem no âmbito da sociedade civil, buscando a conquista do consenso da maioria da população para obtenção de espaço no seio das instituições da Sociedade Civil, para uma ruptura do aparelho de Estado numa estratégia de longo prazo, os quais, nesse caso são permeáveis à ação das forças em conflito.

Desta forma, compreendo que no primeiro caso a estratégia para a guerra de movimento tem como meta a conquista imediata do Estado; no segundo, o centro de luta estar na guerra de posições e na conquista de espaços no interior da sociedade civil e através dela no próprio seio do Estado. “O ‘povo’, aparecerá, pois, sempre dividido e, assim, faltará uma poderosa alavanca” (Marx, 2008, p.55); Nesse sentido, a sociedade política precisa do “Estado Ampliado” para obter a dominação legítima, tendo em vista o avanço da democratização política que ao mesmo tempo, condiciona o resultado de um processo de transformação nas esferas econômica, política e social.

Portanto o Estado cria novos instrumentos de hegemonia, por exemplo, as conferências públicas, pautados nos pressupostos formais democráticos e na capacidade governativa, visando legitimar e manter a dominação em benefício do sistema capitalista neoliberal, ou seja, a manutenção da exploração de uma classe. Nesse sentido a partir desses referenciais teóricos poderemos analisar como uma conferência pode ser utilizada pelo Estado para legitimar uma política pública visando a manutenção da hegemonia.

### **2.3.1 Direito de Participação no Brasil**

No Brasil o direito de participação formal conquistado encontra-se garantido na Constituição da República Federativa de 1988 em seu artigo 5º inciso XVII, que preceitua o seguinte “é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar” (BRASIL, 2008, p.16); tal garantia foi referendada devido a luta dos movimentos sociais durante o processo constituinte, avançando através da participação cidadã no processo decisório das políticas públicas, ampliando em termos de discussão, elaboração e proposituras de diretrizes para implementação de diversas políticas sociais. No entanto, a partir da regulamentação destes princípios constitucionais se desenvolveram espaços públicos

estruturados institucionais como os conselhos de políticas públicas e um maior número de conferências como formas de participação, mecanismos que possibilitam o direcionamento de princípios constitucionais referentes ao processo de democratização e de controle social da política pública.

Nesse sentido, considerando a complexidade dessa temática, nosso interesse é analisar sob a égide participativa, o processo de construção da política de segurança pública no Brasil, a partir do resultado da 1ª CONSEG, verificando as estratégias e os aspectos regimentais em disputa entre os participantes, descrevendo as conexões de participação das categorias distintas como protagonistas de um fato histórico brasileiro, na consolidação da agenda política da segurança pública, visando compreender a legitimidade do Estado, o qual dispõe de meios de impor princípios duráveis, tendo em vista ser o lugar por excelência da concentração e do exercício do poder.

Entretanto, a partir dos elementos teóricos supramencionados, busco entender como o poder político utiliza do pressuposto da participação através das conferências, na elaboração de propostas em forma de diretrizes para implementação de políticas públicas como instrumento de legitimação do Estado.

No capítulo seguinte descrevo e contextualizo a primeira conferência da segurança pública no Brasil.

## **CAPÍTULO III**

### **DESCRIÇÃO DA 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA**

No presente capítulo descrevo a história da primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª CONSEG). Início contextualizando a temática a partir de outras conferências brasileiras realizadas e descrevendo como foi a inserção da discussão da segurança pública na agenda política do poder público, principalmente no âmbito do Ministério da Justiça, tendo em vista as medidas que foram adotadas desde a instituição do Fórum Nacional Preparatório para a Conferência Nacional de Segurança Pública e a formação da Comissão Nacional Organizadora, que culminou na convocação da conferência através do Poder Executivo Federal. Em seguida descrevo o Regimento Interno, o Texto-Base e o Caderno de Propostas, material este utilizado durante todos os debates, concluo enfatizando o resultado dos 10 (dez) princípios e as 40 (quarenta) diretrizes definidas na etapa nacional que deveriam nortear a política de segurança pública no Brasil.

#### **3.1 A PRIMEIRA CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (1ª CONSEG): APRESENTAÇÃO**

Os trabalhos referente a 1ª CONSEG, teve seu início a partir de setembro de 2008, com a Comissão Organizadora Nacional (CON), a qual tomou como ponto de partida a confecção de um Termo de Referência (TR), visando subsidiar os trabalhos, para a construção e formulação da política nacional de segurança pública, na qual os diferentes atores sociais procuram reconhecer a legitimidade dos demais, buscando qualificar os debates a partir de reflexões baseadas no interesse público.

Consta no Termo de Referência (2008), elaborado pelo próprio governo federal através do Ministério da Justiça, que o programa de governo do presidente Lula, objetivou o compromisso com a participação social na definição de políticas públicas, desde ano de 2003; aprofundando o sistema descentralizado e participativo de exercício democrático estabelecido na Carta Magna Constitucional Brasileira de 1988, pautado por espaços essencialmente políticos instituídos por representações governamentais e não-governamentais, caracterizado, principalmente pelos seguintes espaços institucionais: Conselhos e Conferências. No primeiro mandato de Lula, do ano 2003 a 2006, foram realizadas 36 (trinta e seis) conferências nacionais, e no segundo, de 2007 a 2008, foram realizadas as seguintes: a 2ª Conferência

Nacional de Políticas para as Mulheres, a 13ª Conferência Nacional de Saúde, a 3ª Conferência Nacional das Cidades e a 1ª Conferência Nacional de Juventude, dentre outras.

Nesse sentido, foram realizadas um conjunto de conferências e a criação/reestruturação de conselhos nacionais, os quais estão sendo compostos de forma tripartite, ou seja, com representantes dos gestores públicos, trabalhadores da área específica e sociedade civil, visando estabelecer as prioridades dos anseios sociais das diferentes temáticas relacionadas a política pública. Entretanto os conselhos, conferências, fóruns, entre outras instâncias, podem até apresentar as propostas em forma de diretrizes, a partir de uma perspectiva participativa, mas as decisões são tomadas pela esfera política.

Nesse sentido, o Ministério da Justiça visando à realização da 1ª CONSEG, assume o papel da esfera política, disciplinando os diversos interlocutores, públicos e privados, constituindo as duas instâncias organizadoras da 1ª CONSEG: O Fórum Nacional Preparatório para a Conferência Nacional de Segurança Pública e a Comissão Organizadora Nacional (CON); a primeira de caráter consultivo, não deliberativo, composta por atores de diversos dos segmentos, conforme quadro 1 (ver página 76), com a finalidade de orientar a preparação da 1ª CONSEG, em especial, qualificar a mobilização e a discussão e auxiliar na montagem do texto-base para direcionar o debate. A segunda, a partir de uma composição tripartite com 37 (trinta e sete) integrantes, com o poder de deliberar sobre a organização e o desenvolvimento das atividades da Conferência.

Em seguida ainda se constituiu a Coordenação Executiva Nacional (CEN), visando reunir as áreas técnicas com suas respectivas equipes de trabalho. Assim o Fórum não deliberava, a CON é que deliberava e, a CEN era composta por áreas técnicas em nível de coordenações, eram as seguintes: a geral, de metodologia, de mobilização, de comunicação, de infra-estrutura e a última de capacitação; em nível de assessoria foram instituídas a de Coordenação Executiva e a de Assuntos de Sistema Penitenciário, por fim em nível de secretaria foi estabelecida Secretaria Executiva e a Secretaria Executiva Adjunta. As pessoas que estavam nessas funções nas áreas técnicas algumas já faziam parte da equipe do governo federal e outras foram contratadas para realização da 1ª CONSEG, as quais recebiam as orientações deliberadas na CON.

No entanto, a CON assumiu um caráter deliberativo, atuando de forma decisiva na formulação, orientação e regulação dos diversos aspectos e etapas da Conferência. A qual foi composta por 37 (trinta e sete) cadeiras-representantes, distribuídas entre os seguintes segmentos: Sociedade civil; Trabalhadores, Gestores e Demais Poderes, conforme o quadro seguinte.

**Quadro 1- Representação das entidades na Comissão Organizadora Nacional (CON).**

<b>SOCIEDADE CIVIL</b>	
1	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
2	Rede Desarma Brasil
3	Rede F4
4	Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)
5	Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH)
6	Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos (FENDH)
7	Viva Rio
8	Instituto Sou da Paz
9	Instituto São Paulo Contra a Violência (Fórum da Cidadania Contra a Violência de São Paulo e Fórum Metropolitano de Segurança Pública)
10	Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil (CONIC)
11	Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP)
12	Grande Oriente do Brasil
13	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP)
<b>TRABALHADORES</b>	
14	Associações Nacionais da Polícia Federal Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF) Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais (APCF) Federação Nacional dos Policiais Federais (FENAPEF)
15	Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais
16	Associações Nacionais da Polícia Militar Associação Nacional dos Oficiais Militares Estaduais (AMEBRASIL) Associação Nacional de Entidades Representativas de Praças Policiais e Bombeiros (ANASPRA) Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME)
17	Associações Nacionais da Polícia Civil Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL) Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Cíveis (COBRAPOL)
18	Associações Nacionais da Polícia Técnico-Científica Associação Brasileira de Criminalística (ABC) Associação Brasileira dos Médicos Legistas Cíveis (ABML) Federação Nacional dos Papiloscopistas Policiais (FENAPP)
19	Liga Nacional de Corpos de Bombeiros Militares do Brasil (LIGABOM)
20	Conselho Nacional das Guardas Municipais
21	Sindicato dos Agentes Penitenciários Federais (SINDAPEF)
22	Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia
23	Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP)
<b>GESTORES</b>	
24	Ministério da Justiça – Coordenação Executiva da 1ª CONSEG
25	Ministério da Justiça – Departamento de Polícia Federal
26	Ministério da Justiça – Departamento de Polícia Rodoviária Federal
27	Secretaria Geral da Presidência da República(SEGES)/Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH)
28	Colégio Nacional dos Secretários de Segurança Pública
29	Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares
30	Conselho Nacional de Chefes da Polícia Civil
31	Conselho Nac. dos Secretários de Estado da Justiça, Cidadania, DDHH e Administração Penitenciária
32	Conselho de Dirigentes dos Órgãos Periciais do Brasil
33	Frente Nacional de Prefeitos
34	Gabinetes de Gestão Integrada Municipal
<b>DEMAIS PODERES</b>	
35	Conselho Nacional de Justiça
36	Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União
37	Comissão de Segurança Pública da Câmara dos Deputados

**Fonte:** Regimento Interno da 1ª CONSEG, 2008.

De acordo com o quadro acima a distribuição das cadeiras por segmento na CON se deu de forma tripartite, nesse sentido a 1ª CONSEG é resultado de uma articulação de cima para baixo, entre os diversos setores sociais organizados pelo o Estado, desde 2008, incluindo representantes de Organizações Civis, Poder Público e Trabalhadores da segurança pública, os quais fizeram parte do Fórum Nacional Preparatório para conferência, auxiliando o Ministério da Justiça (MJ), na elaboração do Texto-Base (2009).

No entanto, com relação às entidades representativas da sociedade civil podemos destacar que embora o argumento de escolha foi o requisito que estas entidades tivessem abrangência nacional, chamo atenção que as mesmas normalmente tem suas matrizes nos Estado de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, além dos mais a RENAESP é vinculada ao Ministério de Justiça, ou seja encontra-se vinculado ao Governo Federal.

Assim como o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, denomina-se como uma associação de direito privado, apartidária, sem fins lucrativos e com fins não econômicos, de âmbito nacional; já a Rede Desarma Brasil foi criada em março de 2005 com o objetivo de ampliar e melhorar a campanha de entrega voluntária de armas no Brasil; o Sou da Paz implementa projetos nas regiões e com os públicos mais afetados pela violência, assessorando governos na elaboração e implementação de políticas de segurança; o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), denomina-se como um movimento organizado da sociedade civil, sem fins lucrativos, democrático, ecumênico, supra-partidário, presente em todo o território brasileiro em forma de rede com mais de 400 (quatrocentos) entidades filiadas. Fundado em 1982, constitui-se hoje na principal articulação nacional de luta e promoção dos direitos humanos; a Instituição Viva Rio é uma associação civil sem fins lucrativos, filantrópica, de caráter assistencial, social e cultural, com o objetivo de valorizar positivamente a imagem do Rio de Janeiro e do País, de forma interna e externamente.

Nesse mesmo direcionamento o Instituto São Paulo Contra a Violência (Fórum da Cidadania Contra a Violência de São Paulo e Fórum Metropolitano de Segurança Pública) organização sem fins lucrativos, fundada em 1997, por entidades empresariais e não governamentais, universidades e meios de comunicação, com o objetivo de colaborar com a sociedade e os governantes para reduzir a violência e a criminalidade em São Paulo; o Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil (CONIC), com matriz em Brasília, é uma associação fraterna de Igrejas que confessam o Senhor Jesus Cristo como Deus e Salvador, segundo as Escrituras e, por isso, procuram cumprir sua vocação comum para a glória de Deus Uno e Trino, Pai, Filho e Espírito Santo, apenas 05 (cinco) igrejas fazem parte do CONIC: Católica Apostólica Romana; Episcopal Anglicana do Brasil; Evangélica de

Confissão Luterana no Brasil; Sirian Ortodoxa de Antioquia e Presbiteriana Unida. Outra entidade é o Grande Oriente do Brasil, presente em Brasília - capital do país, desde 1960, onde se instalou em 1978, o Grande Oriente do Brasil tem, hoje, um patrimônio considerável, e em diversos Estados, vem apoiando a política de governo, principalmente as campanhas de desarmamento.

Ressalto ainda que Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária foi instalado em 1980, é ligado ao Ministério da Justiça, foi o primeiro dos órgãos da execução penal, com sede na Capital da República é subordinado ao Ministro da Justiça, estranhamente este se encontra como representante da sociedade civil, assim como o Conselho Nacional das Guardas Municipais, tendo em vista que todos conselheiros são os Comandante Gerais de Guardas Municipais e Secretários de Segurança Municipais.

Nesse contexto temos ainda a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) a qual foi criada pelo então Presidente Getúlio Vargas, em 18/11/1930, a OAB, pelo art. 17 do Decreto nº 19.408: órgão de disciplina e seleção da classe dos advogados, que se regerá pelos estatutos que forem votados pelo Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros, com a colaboração dos Institutos dos Estados, e aprovados pelo Governo. Desta forma existe potencialmente uma certa dificuldade de representação da sociedade civil em termos de aparelhos hegemônicos. Outrossim, com relação aos segmentos representativos dos gestores e demais poderes, destaco a preponderância dos entes nacionais, assim como no segmento trabalhadores que visaram contemplar todo sistema de justiça criminal. Ressalto que não temos informação se outras entidades foram convidadas ou tentaram entrar no processo e não foram aceitas; é possível que estas ONGs tenham parceria com o governo federal, mas não temos informações oficiais.

Outrossim, constatado que as entidades representativas dos segmentos, também foram limitadas, assim potencializando o que podemos destacar como uma nova hegemonia de uma classe, uma vez que a escolha dessas representações ocorreram por equipes de governo ligadas ao Ministério da Justiça, e aí entendemos que toda escolha pode ser considerada arbitrária; mas podemos destacar que a característica principal que perpassa as entidades escolhidas foi justamente a perspectiva de ser considerada como uma representação nacional.

Contudo, foi instalada em 2008, a CON instância máxima deliberativa da 1ª CONSEG, a qual trabalhou de forma decisiva na formulação, orientação e regulação dos diversos aspectos para construir consensos, pautado numa nova hegemonia, a partir de uma composição tripartite aprovando o Regimento Interno (2008) e os eixos temáticos.

Por conseguinte foi convocada oficialmente no dia 08 de dezembro de 2008, pelo Poder Executivo Federal, a 1ª CONSEG sob a coordenação do Ministério da Justiça, tendo

como objetivo a formulação propositiva de princípios e diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública, mediante o lema: “Segurança com cidadania: participe dessa mudança”. A qual foi presidida pelo Ministério da Justiça tendo na oportunidade como titular o Ministro Tarso Genro.

Enfim, o Regimento Interno foi editado mediante portaria do Ministro da Justiça; discorrendo sobre a organização e o funcionamento, inclusive sobre o processo de escolha dos representantes para a etapa nacional, a qual ocorreu no período de 27 a 30 de agosto de 2009, na cidade de Brasília, Distrito Federal.

De acordo com o Texto Base (2009) a 1ª CONSEG foi organizada a partir arranjo institucional participativo, através de debates preparatórios, em consonância com a Comissão Organizadora Nacional, instituída pela Portaria nº 1.883, de 8 de outubro de 2008, do Ministério da Justiça.

Entretanto, destaco um dos pontos que limitou a participação, o próprio regimento interno não foi aprovado pelos participantes da conferência, foi redigido e aprovado com antecedência pela CON. Assim, a Comissão Organizadora Nacional, juntamente com o Ministério da Justiça, instituiu a PORTARIA Nº 2.482, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2008, aprovando o Regimento Interno da 1ª CONSEG, constituindo-a para o Estado, como um instrumento de gestão da Política Nacional de Segurança Pública, visando promover o debate amplo, democrático e plural com a sociedade brasileira, mas na realidade com uma parte da sociedade civil, a qual segundo Gramsci é heterogênea, garantindo a partir dos limites estabelecidos a participação cidadã em todas as suas etapas da conferência.

Nesse sentido, o objetivo geral de acordo com o regimento, definir princípios e diretrizes orientadoras da Política Nacional de Segurança Pública, com a participação de uma parte da sociedade civil, uma parte dos trabalhadores e o poder público, visando, na proposta efetivar a segurança como um direito fundamental.

Para tanto, na portaria mencionada instituiu-se os seguintes objetivos específicos: 1- definir as prioridades para a implementação da Política Nacional de Segurança Pública, no entanto, a metodologia empregada favoreceu a aprovação de princípios e diretrizes contraditórias; 2- contribuir para o fortalecimento do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), como referencial de valorização do conceito de segurança com cidadania entre os Estados e Municípios; neste podemos destacar que a conferência também serve para legitimar uma proposta de governo já implementada, a qual não vem conseguindo reduzir os índices de violência de forma universalizada, pois existem experiências exitosas, mas o crime migra e aí não se consegue conter este processo de migração. Outro aspecto é



que o governo Estadual ou Municipal que não aderir ao PRONASCI está fora do programa, a exemplo dos Estados da Paraíba, Roraima, Amapá e Santa Catarina, os quais não estão sendo contemplados; nesse sentido, potencializando a pretensão de construção de uma nova hegemonia sobre o tema por parte do governo federal.

Continuado a exposição cito o objetivo 3 - promover, qualificar e consolidar a participação da sociedade civil, trabalhadores da área de segurança pública e poder público na gestão das políticas públicas de segurança; contudo apenas enquanto propositura, pois as decisões ocorrem realmente de cima para baixo, pois a única questão que avançou foi o Conselho Nacional de Segurança Pública que fora assinado pelo presidente Lula durante a 1ª CONSEG sem participação; o 4 - criar e estimular o compromisso e a responsabilidade dos demais órgãos do poder público e da sociedade civil na efetivação da segurança com cidadania; o que está ocorrendo é que é poder público que toma as decisões e a sociedade civil apenas conseguiu adentrar no CONASP, porém não tem ainda apresentado resultado desta participação; a não ser apoiar algo que o próprio governo decidiu, pois após o incidente no Rio de Janeiro em que um jovem armado adentrou em uma escola e executou várias crianças, como reposta o governo federal implementou uma nova campanha do desarmamento no ano de 2011.

Por conseguinte, o objetivo 5- contribuir para o fortalecimento do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), tornando-o um ambiente de integração, cooperação e pactuação política entre as instituições e a sociedade civil com base na solidariedade federativa; nesse ponto ocorre que o SUSP é uma política anterior do próprio governo Lula, nesse sentido evidencio a tentativa de legitimação do Estado enquanto proposta de uma nova hegemonia; 6 - deliberar sobre a estratégia de implementação, monitoramento e avaliação das resoluções; este proposta não é tão simples como parece, pois existe uma dificuldade de manter-se uma sistema de controle social mobilizado sem recursos para manutenção; 7 - recomendar diretrizes aos Estados e Municípios para incorporação dos princípios e eixos da 1ª CONSEG nas políticas públicas de segurança; observo que os pontos indicam propostas generalistas, contudo não se efetivam até porque não impõe-se a implementação, ou seja, apenas recomenda; 8 - fortalecer e facilitar o estabelecimento de redes sociais<sup>32</sup> e institucionais articuladas em torno do tema da segurança pública; 9 - fortalecer os eixos de valorização profissional e de garantia de direitos humanos como estratégicos para a Política Nacional de Segurança Pública.

---

<sup>32</sup> Para Allan G. Johnson (dicionário de sociologia), a rede é simplesmente um conjunto de relações que ligam pessoas, posições sociais ou outras unidades de análise, como grupos e organizações.

Cito ainda o objetivo 10 - fortalecer o conceito de segurança como direito humano, ou seja, pautado na dignidade da pessoa humana, mas ocorre dificuldade devido o modelo econômico neoliberalismo adotado pelo Brasil, daí como conciliar a propriedade privada com a dignidade da pessoa humana no sistema capitalista; 11 - fortalecer e facilitar o estabelecimento de uma política de educação pela paz e não violência nas redes sociais e institucionais articuladas em torno do tema da segurança pública preventiva; neste ressaltado, como estabelecer essas relações numa sociedade onde a exploração é normal; 12 - propor a reformulação do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP); bem como, da forma de gestão do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), garantindo a gestão democrática e a cooperação entre os entes federativos.

Destaco, entretanto que os recursos do FNSP e o FUNPEN, é governo federal que distribui de acordo com as relações que estabelece com os governos Estaduais; observo ainda, que o CNPCP aparece como representante da sociedade civil no quadro 1 (ver página 76), mas é integrado por treze membros designados através de ato do Ministério da Justiça, o qual se estivesse constituído num modelo democrático e participativo, não estava exposto aqui para reformulação.

Visando ainda garantir a organização dos debates em todas as etapas da conferência o Regimento Interno (2008) estabeleceu os sete eixos temáticos citados anteriormente (ver página 42), podemos destacar que para qualquer técnico da área segurança existe dificuldade em dominar tantas informações, pois os eixos direcionam a discussão desde a gestão até questões de defesa civil, imaginem a dificuldade para a sociedade civil.

Contudo, após a definição dos eixos temáticos, a 1ª CONSEG foi dividida em três etapas: inicialmente uma primeira etapa preparatória, através das conferências municipais, livres, virtuais e Seminários Temáticos, visando um caráter mobilizador e propositivo para a Etapa Nacional, as quais não elegiam representantes para a Etapa Nacional, mas deveriam seguir a discussão do Texto-Base (2009), ao final elaborar o relatório de acordo com a proposta metodológica instituída pela CON e Ministério da Justiça.

Todas as etapas tiveram abrangência nacional, assim como suas diretrizes, relatórios, documentos e moções aprovadas. Tendo por base os debates e deliberações a fim de garantir, pelos menos nos termos da convocatória, a ampla participação social na sua formulação, execução e avaliação. Para tanto foi instituído as Etapas Preparatórias o seguinte calendário: as municipais de 1º de fevereiro até 30 de maio de 2009; os Seminários Temáticos, até 31 de

julho de 2009; as Conferências Livres, até 31 de julho de 2009; Conferência Virtual: até 31 de julho de 2009. Para as Etapas Eletivas foi estabelecido desta forma: as Municipais de 1º de fevereiro a 30 de maio de 2009; as Estaduais, de 1º de junho a 31 de julho de 2009; e finalmente a Etapa Nacional, ocorreu de 27 de agosto de 2009 a 30 de agosto de 2009.

Como foi mencionado o Regimento Interno (2008) estabeleceu a Comissão Organizadora Nacional (CON), a qual se constituía na instância de deliberação, organização e implementação da 1ª CONSEG; presidida pelo Ministro da Justiça, A CON funcionou com 37 (trinta e sete) cadeiras, incluindo representantes da sociedade civil, de trabalhadores da área da segurança pública e do poder público.

Nesse sentido, para atuarem como membros natos da CON, instituíram o seguinte: o Ministro de Estado da Justiça, o Secretário Nacional de Segurança Pública, o Secretário Executivo do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), o Coordenador Geral da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª CONSEG); a qual foi instituída conforme RI/2009, com os seguintes objetivos: 1- coordenar, supervisionar e promover a realização da 1ª CONSEG, respondendo por seus aspectos técnicos e políticos; 2 - atuar junto à Coordenação Executiva, na formulação, discussão e na proposição de iniciativas referentes à organização da 1ª CONSEG; 3 - acompanhar as atividades da Coordenação Executiva devendo esta, em cada reunião ordinária, realizar breve apresentação das ações realizadas durante o período; 4- dialogar com o Fórum Nacional Preparatório para a 1ª CONSEG, instituído pela Portaria MJ nº 1.304, de 14 de julho de 2008; 5- formular, avaliar e validar propostas de temário central, eixos temáticos e o roteiro de discussão a serem debatidos nas diferentes modalidades e níveis da 1ª CONSEG; 6 - mobilizar os (as) parceiros (as) e filiados (as) de suas entidades, órgãos e redes membros, no âmbito de sua atuação nos Estados, para preparação e participação nas Etapas Municipais e Estaduais, Conferências Livres e demais etapas da 1ª CONSEG; 7 - acompanhar, orientar e monitorar o trabalho das Comissões Organizadoras nos Estados, Distrito Federal e Municípios; 8 - deliberar sobre os critérios e modalidades de participação e representação dos (as) interessados (as), de expositores (as) e debatedores (as) da Etapa Nacional; 9 - validar o Caderno de Propostas e o relatório final da Etapa Nacional; 10- acompanhar o processo de sistematização das proposições da 1ª CONSEG; 11 - realizar o julgamento dos recursos relativos ao credenciamento de delegados; 12 - discutir e deliberar sobre todas as questões julgadas pertinentes sobre a 1ª CONSEG, submetendo-as ao Ministério da Justiça.

Como se ver a CON, apresenta problemas relacionados à representação da sociedade civil, a qual exerce o poder de deliberar sobre todo processo da Conferência. Mesmo assim,

além da CON, foi instituída ainda a Coordenação Executiva Nacional da 1ª CONSEG composta por representantes de órgãos do Ministério da Justiça, designados pelo Ministro da Justiça, para prestar assistência técnica e apoio operacional na execução de suas atividades, tendo as competências seguintes: 1 - elaborar proposta de programação e pauta das reuniões da Comissão Organizadora Nacional; 2 - implementar as deliberações da Comissão Organizadora Nacional; 3 - organizar a Etapa Nacional da 1ª CONSEG; 4 - estimular, apoiar e acompanhar as Etapas Municipais, Estaduais e do Distrito Federal nos seus aspectos preparatórios; 5 - organizar atividades preparatórias para discussão do temário da 1ª CONSEG; 6 - definir a pauta, os expositores, os relatores, facilitadores, convidados e observadores para a Etapa Nacional da 1ª CONSEG; 7- Receber e sistematizar os relatórios provenientes das Etapas Municipais, Estaduais e do Distrito Federal, bem como das Conferências Livres e demais atividades de mobilização para Etapa Nacional; 8 - validar todas as etapas da 1ª CONSEG; 9 - coordenar a divulgação da 1ª CONSEG; 10- participar da elaboração do documento sobre o temário central, do relatório final e anais da 1ª CONSEG; 11 - sistematizar o relatório final.

Além do mais, os debates e contribuições das Etapas Eletivas e Preparatórias foram sistematizados de acordo com sistema e modelo definidos previamente pela Coordenação Executiva Nacional, tendo por finalidade a composição do Caderno de Propostas para a Etapa Nacional. Ou seja, tudo que era debatido nos Grupos de Trabalhos as comissões responsáveis pela coordenação da conferência, a mesma sistematizava todos os princípios e diretrizes para serem votados pelos participantes, no final o resultado dos 07 (sete) princípios mais votados e das três diretrizes de cada eixo, como são sete eixos contabilizava-se 21(vinte e um) diretrizes; este resultado era remetido via *email* para a Coordenação da Etapa Nacional.

### **3.1.1 As etapas municipais**

As etapas Municipais Preparatórias não poderiam ser realizadas nos Municípios com menos de 200.000 (duzentos mil) eleitores e não eram integrantes do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), as quais deveriam ser organizadas de forma compartilhada entre poder público, trabalhadores da área de segurança pública e sociedade civil; assim como todas as informações relativas à convocação das etapas referidas nesta seção deveriam ser imediatamente encaminhadas à respectiva Comissão Organizadora Estadual (COE) e à Coordenação Executiva. No entanto, de acordo com o relatório geral da 1ª CONSEG/2009 foram realizadas deste tipo 140 (cento e quarenta) tendo como somatório o

número de 19.006 (dezenove mil e seis) participantes, apresentando uma média de 139 (cento e trinta e nove) pessoas por etapa.

Com relação às conferências livres, segundo o Caderno de Propostas (2009) foram enviados 1.140 (mil cento e quarenta) relatórios, mas cinco deles não continha princípios e diretrizes para serem sistematizados, assim como 66.847 (sessenta e seis mil oitocentos e quarenta e sete) pessoas participaram das conferências livres (ver tabela 5 na página 94), destas ressaltamos que foram responsáveis pela confecção do relatório e conseqüente remessa a CON, pelo poder público 817 (oitocentos e dezessete), a sociedade civil 247 (duzentos e quarenta e sete), trabalhadores de segurança pública 56 (cinquenta e seis) e de forma tripartite 15 (quinze); as mesmas deveriam ocorrer como caráter mobilizador e propositivo, e poderiam ser promovidos pelos mais variados segmentos da sociedade civil, dos trabalhadores da área de segurança pública e do poder público.

Entretanto, a CON apenas recebia os relatórios dessas etapas para serem sistematizados, como de fato ocorreu fizeram parte do caderno de propostas (2009), o qual foi utilizado na conferência durante a Etapa nacional, as conferências livres enviaram 12.308 (doze mil e trezentos e oito) das inserções de um total geral de 15.474 (quinze mil quatrocentos e setenta e quatro), ou seja, cerca de 79,54 % das inserções foram dessas etapas. Já a Conferência Virtual visava ampliar a participação nas discussões concernentes ao temário da 1ª CONSEG; na qual qualquer pessoa interessada poderia participar, por meio do *site* oficial da conferência, porém apenas tivemos o registro de duas realizadas; as quais contribuíram apenas com 57 (cinquenta e sete) inserções, ou seja, um percentual de 0,37%, no entanto a participação virtual ocorria através do portal [www.conseg.gov.br](http://www.conseg.gov.br), através de oito fóruns de debates, além da sala de bate papo com a participação de especialista da área, mas esta ferramenta apenas confirmou a exclusão digital que existe no Brasil.

Com relação aos Seminários Temáticos, os quais foram realizados em parceria com o Ministério da Justiça, tiveram um caráter consultivo, não deliberativo, e visavam ampliar a participação e aprofundar as discussões concernentes ao temário da 1ª CONSEG; contudo deveriam ser aprovados previamente pela Comissão Organizadora Nacional. Entretanto não apresentaram um resultado significativo, pois foram realizados apenas 13 (treze) seminários e contribuíram apenas com 121 (cento e vinte e uma) inserções para o Caderno de Proposta/2009, ou seja, um percentual de 0,82%.

As Etapas Eletivas da 1ª CONSEG elegeram representantes e encaminharam propostas diretamente à Etapa Nacional; dividiram-se em Municipais e Estaduais, as quais foram Organizadas por uma comissão composta de representantes do poder público, trabalhadores

da área de segurança pública e da sociedade civil, devendo observar as regras previstas para a Etapa Nacional, especialmente as relativas às formas de eleição, votação, deliberação e composição dos participantes; no entanto previa o Regimento Interno (2008) que as Etapas Municipais Eletivas seriam convocadas pelos Municípios: que possuíam mais de 200(duzentos) mil eleitores ou integrantes do PRONASCI; o prazo de convocação pelo Poder Executivo Municipal foi estabelecido, era até 30 de março de 2009, se o Poder Executivo Municipal não convocasse a Etapa Municipal Eletiva no prazo previsto a sociedade civil e os trabalhadores da área de segurança poderiam fazê-lo, até 30 de abril de 2009. Dos 125 (cento e vinte e cinco) municípios que podiam realizar apenas foram organizadas e realizadas 123 (cento e vinte e três), com predominância do poder público que convocou e realizou 122 (cento e vinte e duas); contudo não existe possibilidade de analisar os resultados das mesmas, mas podemos destacar que contribuíram com 1.697 (mil seiscentos e noventa e sete) inserções para a sistematização do Caderno de Proposta, ou seja, um percentual de 10,97%.

Entretanto, competia à Comissão Organizadora Municipal (COM) o seguinte: 1- coordenar, promover e realizar a Etapa Municipal Eletiva da 1ª CONSEG; 2 - realizar o planejamento da organização da Etapa Municipal Eletiva da 1ª CONSEG; 3 - orientar o trabalho das Etapas Preparatórias; 4 - mobilizar a sociedade civil, os trabalhadores da área de segurança pública, em especial a guarda municipal local, nos municípios que as possuem e o poder público para participarem da 1ª CONSEG; aqui observo uma falha do regimento não apresentou o item 5; 6 - viabilizar a infra-estrutura necessária à realização da Etapa Municipal; 7 - aprovar a programação da Etapa Municipal; 8 - produzir a avaliação da Etapa Municipal; 9 - enviar informações pertinentes do processo à Comissão Organizadora Estadual (COE) e à Comissão Organizadora Nacional (CON), bem como elaborar e encaminhar o Relatório final padronizado.

Outrossim, foi estabelecido que a Etapa Municipal Eletiva da 1ª CONSEG enviaria a seguinte representação para a etapa Nacional: um representante da sociedade civil, indicado através de um processo eleitoral pelos participantes da etapa; um representante do poder público, indicado pelo Poder Executivo Municipal, independentemente das decisões da etapa municipal. Assim como, um representante da guarda municipal, para a Etapa Estadual, através de processo eleitoral por todos os participantes e posteriormente este representante era apenas convalidado pela Etapa Estadual para participar da Nacional.

No Estado da Paraíba, apenas dois municípios atendiam os requisitos instituídos pelo Regimento Interno da 1ª CONSEG, os municípios de João Pessoa e Campina Grande, os quais realizaram suas etapas e, o município de João Pessoa elegeu dois representantes um do

segmento da sociedade civil e outro da Guarda Municipal, como também foi indicado pelo Governo Municipal sem processo eleitoral um representante do poder público, perfazendo o total de três representantes; já a cidade de Campina Grande quando da realização da Etapa Municipal eletiva apenas pode eleger um representante, pois não existia a Guarda Municipal e ainda pode indicar um gestor público sem processo eleitoral pelo governo municipal, perfazendo um total de dois representantes.

Na tabela 4 (ver página 90) represento no item categoria o quantitativo de 125 (cento e vinte e cinco) municípios que atendiam os requisitos instituídos pelo Regimento Interno da Conferência e apenas 123 (cento e vinte e três) realizaram suas conferências eletivas municipais. No entanto, foram gerados apenas 108 (cento e oito) relatórios que foram sistematizados pela CON, tendo em vista que 12 (doze) municípios do Estado de São Paulo se uniram e realizaram apenas duas, uma regional no município de Osasco onde estiveram presente 10 (dez) cidades e outra regional no ABC Paulista, na qual estiveram presentes 3(três) municípios.

### **3.1.2 As etapas estaduais**

Com relação às Etapas Estaduais, de acordo com o Regimento Interno (2008), seriam convocadas pelo Poder Executivo dos Estados e do Distrito Federal. O prazo final para a convocação pelo poder público estadual estabelecido seria até 30 de março de 2009. Para tanto, o ato de convocação deveria ser publicado em meio de divulgação oficial e/ou veículos de divulgação local, explicitando a sua condição de “Etapa Eletiva da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública”. No caso do Poder Executivo Estadual não convocar no prazo previsto a sociedade civil e os trabalhadores da área de segurança pública poderiam fazê-lo até 30 de abril de 2009. A etapa municipal tem o mesmo prazo de convocatória que a estadual, mas as realizações das conferências são em períodos diferentes. As etapas municipais ocorreram independente das estaduais, e as mesmas encaminhavam suas propostas diretamente para a nacional; é importante também registrar que o governo federal apenas financiou as estaduais, desta forma as 27 (vinte sete) previstas foram realizadas, diferentemente das municipais que não foram financiadas pelo governo federal e das 125 (cento e vinte e cinco) previstas duas (duas) não foram realizadas. Contudo as Etapas Estaduais contribuíram apenas com 448 (quatrocentos e quarenta e oito - ver tabela 11 na página 121) inserções para o Caderno de Proposta/2009, o corresponde a 2,89% de todas as propostas que foram enviadas e sistematizadas pela CON.

No entanto, a Comissão Organizadora Estadual, deveria observar a proporcionalidade prevista no Regimento Interno (2008), seguindo a seguinte composição: 1- representante do Poder Executivo do Estado ou do Distrito Federal; 2- representante do Ministério da Justiça; 3 - representante da Assembléia Legislativa do Estado ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; 4- representante da Superintendência Estadual da Polícia Federal; 5- representante da Superintendência Estadual da Polícia Rodoviária Federal; 6- representante da Chefia da Polícia Civil; 7- representante do Comando Geral da Polícia Militar; 8- representante do órgão específico de Segurança Pública da cidade sede da Etapa Estadual da 1ª CONSEG; 9- representante do Conselho Estadual de Segurança Pública; 10- representante do Conselho Penitenciário e do Conselho da Comunidade; 11- representante do Conselho Estadual de Direitos Humanos; 12- representantes de entidades da sociedade civil, obedecendo ao percentual de 40% do número de entidades participantes; 13- representantes de entidades dos trabalhadores da área da segurança pública; 14- membros da Comissão Organizadora Nacional residente no Estado respectivo; 15- representante de perícia oficial de natureza criminal; 16- ouvidor de polícia; 17- representante do órgão estadual responsável pela gestão do sistema penitenciário; 18 - representante do Comando Geral de Bombeiros; 19- representante do Conselho Estadual de Saúde.

Portanto, a composição da comissão organizadora estadual obedecia a mesma composição da nacional, ou seja, as mesmas proporções, 30% de gestores públicos, 30% de trabalhadores e 40% da sociedade civil.

Com relação ao Coordenador Geral da Comissão Organizadora Estadual, deveria ser indicado pelo Governador do Estado, sendo preferencialmente, o Secretário Estadual de Segurança Pública, no Estado da Paraíba foi o ouvidor de polícia. Assim, de acordo com o RI/2008, competia a COE: 1 - coordenar, promover e realizar a Etapa Estadual; 2 - realizar o planejamento de organização da Etapa Estadual; 3 - orientar os trabalhos das Comissões Organizadoras Municipais; 4 - mobilizar a sociedade civil, os trabalhadores da área de segurança pública e o poder público, no âmbito de sua atuação no Estado ou no Município, para organizarem e participarem da 1ª CONSEG; 5- viabilizar a infra-estrutura necessária à realização da Etapa Estadual; 6 - definir a programação da Etapa Estadual, conforme orientação da CON, ou seja, não tinha autonomia para apresentar temáticas diferentes que os propostos pela nacional; 7- produzir e divulgar a avaliação da Etapa Estadual; 8- providenciar ampla divulgação do relatório final da Etapa Estadual, na Paraíba foi apenas via *internet*; 9- definir o número de participantes da etapa estadual em conformidade com a proporcionalidade estabelecida pela CON, ou seja, conforme tabela 2 (página 88); 10 -



acompanhar a execução dos recursos destinados à realização da Etapa Estadual; 11 - fomentar a implementação das resoluções da 1ª CONSEG; 12 - deliberar sobre a forma de eleição dos participantes da Etapa Estadual, conforme orientação da CON; 13- deliberar, com a supervisão da CON, sobre todas as questões referentes à Etapa Estadual que não estivessem previstas no regimento interno.

Na tabela seguinte, represento numericamente o quantitativo de participantes que as etapas eletivas Municipais e Estaduais da 1ª CONSEG, enviaram enquanto representantes para a Etapa Nacional.

**Tabela 2** - Quantitativo de representantes eleitos para etapa nacional nas etapas estaduais e municipais.

REGIÃO	UF	Sociedade – via estadual	Sociedade – via municipais	Total - Sociedade Civil	Agente de Polícia Civil	Delegado de Polícia Civil	Praça da Polícia Militar	Oficial de Polícia Militar	Polícia Federal - Delegado	Polícia Federal - Agente	Polícia Rodoviária Federal	Guarda Municipal	Bombeiro Militar – oficial	Bombeiro Militar - praça	Perito Oficial - Criminal	Agente Penitenciário	Ouvidor de Polícia	Total - trabalhadores
NE	Alagoas	16	1	17	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	13
NE	Bahia	44	5	49	4	4	4	4	1	1	4	4	1	1	4	4	1	37
NE	Ceará	37	1	38	3	3	3	3	1	1	3	3	1	1	3	3	1	29
NE	Maranhão	29	1	30	2	2	2	2	1	1	2	2	1	1	2	2	1	21
NE	Paraíba	28	2	30	2	2	2	2	1	1	2	2	1	1	2	2	1	21
NE	Pernambuco	33	5	38	3	3	3	3	1	1	3	3	1	1	3	3	1	29
NE	Piauí	16	1	17	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	13
NE	Rio Grande do Norte	16	1	17	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	13
NE	Sergipe	16	1	17	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	13
N	Acre	15	2	17	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	13
N	Amapá	16	1	17	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	13
N	Amazonas	16	1	17	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	13
N	Pará	36	2	38	3	3	3	3	1	1	3	3	1	1	3	3	1	29
N	Rondônia	16	1	17	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	13
N	Roraima	17	0	17	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	13
N	Tocantins	17	0	17	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	13
CO	Distrito Federal	16	1	17	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	13
CO	Goiás	21	9	30	2	2	2	2	1	1	2	2	1	1	2	2	1	21
CO	Mato Grosso	16	1	17	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	13
CO	Mato Grosso Sul	16	1	17	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	13
S	Paraná	40	9	49	4	4	4	4	1	1	4	4	1	1	4	4	1	37
S	Rio Grande Sul	36	13	49	4	4	4	4	1	1	4	4	1	1	4	4	1	37
S	Santa Catarina	27	3	30	2	2	2	2	1	1	2	2	1	1	2	2	1	21
SE	Espírito Santo	12	5	17	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	13
SE	Minas Gerais	50	10	60	5	5	5	5	1	1	5	5	1	1	5	5	1	45
SE	Rio de Janeiro	45	15	60	5	5	5	5	1	1	5	5	1	1	5	5	1	45
SE	São Paulo	40	31	71	6	6	6	6	1	1	6	6	1	1	6	6	1	53
<b>TOTAL</b>		<b>687</b>	<b>123</b>	<b>810</b>	<b>59</b>	<b>59</b>	<b>59</b>	<b>59</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>59</b>	<b>59</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>59</b>	<b>59</b>	<b>27</b>	<b>607</b>

**Fonte:** Elaboração própria a partir de informações do Regimento Interno e Jornal da 1ª CONSEG, de agosto de 2009.

Analisando a Tabela 2, verifico algumas questões: primeiro, nas etapas realizadas nos municípios de forma eletiva tivemos o número de 25.645 (vinte e cinco mil seiscentos e quarenta e cinco) participantes (ver tabela 4 na página 90) e, nas Estaduais apenas 17.439 (dezesete mil quatrocentos e trinta e nove) mas, o número de representantes eleitos das Etapas Estaduais para a nacional foram 1.294 (mil duzentos e noventa e quatro) e, as municipais, apenas puderam eleger 123 (cento e vinte e três) representantes, este número foi pré-estabelecido pela CON; contudo, foi na Etapa Nacional que as propostas enviadas em todas as etapas foram votadas e deliberadas. Segundo, as conferências Estaduais favoreceram uma centralidade de participantes próximos as Capitais Estaduais, ou seja, propostas interessantes de alguns municípios não tiveram representação significativa na Etapa Nacional, limitando ainda mais os limites da participação social. Então 1.417 (mil quatrocentos e dezessete) foi o número de representantes eleitos pelos participantes das etapas municipais e estaduais.

**Tabela 3 -** Quantitativo de participantes nas etapas eletivas estaduais.

<b>UNIDADE FEDERATIVA</b>	<b>Nº DE PARTICIPANTES</b>
ACRE	1.004
ALAGOAS	346
AMAZONAS	567
AMAPÁ	717
BAHIA	406
CEARÁ	1.200
DISTRITO FEDERAL	1.061
ESPÍRITO SANTO	949
GOAIS	482
MANAUS	898
MINAS GERAIS	672
MATO GROSSO DO SUL	427
MATO GROSSO	616
PARÁ	317
PARAÍBA	606
PERNAMBUCO	853
PIAUI	608
PARANÁ	1.010
RIO DE JANEIRO	821
RIO GRANDE DO NORTE	441
RODÔNIA	403
RORAIMA	727
RIO GRANDE DO SUL	479
SANTA CATARINA	95
SERGIPE	384
SÃO PAULO	960
TOCANTIS	390
<b>TOTAL</b>	<b>17.439</b>

Fonte: Portal da Conseg.

Na tabela 3 e 4, (ver páginas 89 e 90), de acordo com o Caderno de Proposta da 1ª CONSEG (2009) represento quantitativamente o número de participantes nas etapas estaduais e municipais, respectivamente.

Outrossim, na tabela 3, observo que a metodologia utilizada para indicar o número de representantes para a Etapa Nacional, também em certa medida foi equivocada, por exemplo, no Estado da Paraíba tivemos 606 (seiscentos e seis) participantes e no Rio Grande do Sul 479 (quatrocentos e setenta e nove), mas para a Paraíba a CON havia decidido que apenas poderia eleger 51 (cinquenta e um) representantes, enquanto no Rio Grande do Sul que teve menos participante, no entanto foram eleitos 86 (oitenta e seis) conforme estabelecido pela CON, ou seja, o parâmetro utilizado não foi a participação e sim número populacional dos Estados.

**Tabela 4** - Quantitativo de participantes nas etapas eletivas municipais.

REGIÃO	UF	MUNICÍPIO	CATEGORIA	Nº PARTICIPANTES
CO	GO	ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS	PRONASCI	107
CO	GO	ANAPOLIS	217.127	183
CO	GO	APARECIDA DE GOIANIA	232.439	250
CO	GO	CIDADE OCIDENTAL	PRONASCI	104
CO	GO	FORMOSA	PRONASCI	81
CO	GO	GOIANIA	843.540	216
CO	GO	LUZIÂNIA	PRONASCI	118
CO	GO	NOVO GAMA	PRONASCI	191
CO	GO	VALPARAÍSO DE GOIÁS	PRONASCI	145
CO	MS	CAMPO GRANDE	509.910	102
CO	MT	CUIABA	368.188	148
CO	GO	PLANALTINA DE GOIÁS	PRONASCI	92
N	AC	BRASILÉIA	PRONASCI	105
N	AC	CRUZEIRO DO SUL	PRONASCI	*
N	AC	RIO BRANCO	DUPLO	327
N	AM	MANAUS	1.056.277	145
N	AP	MACAPA	219.241	*
N	PA	ANANINDEUA	DUPLO	268
N	PA	BELÉM	DUPLO	500
N	RO	PORTO VELHO	253.333	57
NE	AL	MACEIO	DUPLO	200
NE	BA	CAMAÇARI	PRONASCI	117
NE	BA	FEIRA DE SANTANA	346.592	473
NE	BA	LAURO DE FREITAS	PRONASCI	120
NE	BA	SALVADOR	DUPLO	185
NE	BA	SIMÕES FILHO	PRONASCI	128

NE	CE	FORTALEZA	DUPLO	200
NE	MA	SÃO LUIS	DUPLO	229
NE	PB	CAMPINA GRANDE	266.516	228
NE	PB	JOAO PESSOA	443.777	153
NE	PE	CABO DE SANTO AGOSTINHO	PRONASCI	*
NE	PE	JABOATÃO DOS GUARARAPES	DUPLO	*
NE	PE	OLINDA	DUPLO	*
NE	PE	PAULISTA	PRONASCI	*
NE	PE	RECIFE	DUPLO	300
NE	PI	TERESINA	490.582	256
NE	RN	NATAL	498.870	214
NE	SE	ARACAJU	356.796	248
S	PR	ALMIRANTE TAMANDARÉ	PRONASCI	55
S	PR	ARAUCÁRIA	PRONASCI	253
S	PR	COLOMBO	PRONASCI	305
S	PR	CURITIBA	DUPLO	252
S	PR	LONDRINA	341.908	220
S	PR	MARINGA	234.417	142
S	PR	PIRAQUARA	PRONASCI	152
S	PR	PONTA GROSSA	210.535	19
S	PR	SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	PRONASCI	79
S	RS	ALVORADA	PRONASCI	143
S	RS	CACHOERINHA	PRONASCI	505
S	RS	CANOAS	DUPLO	1.000
S	RS	CAXIAS DO SUL	295.264	275
S	RS	ESTEIO	PRONASCI	154
S	RS	GRAVATAÍ	PRONASCI	170
S	RS	GUAÍBA	PRONASCI	243
S	RS	NOVO HAMBURGO	PRONASCI	485
S	RS	PELOTAS	243.216	247
S	RS	PORTO ALEGRE	DUPLO	309
S	RS	SÃO LEOPOLDO	PRONASCI	289
S	RS	SAPUCAIA DO SUL	PRONASCI	134
S	RS	VIAMÃO	PRONASCI	161
S	SC	BLUMENAU	212.190	132
S	SC	FLORIANOPOLIS	301.967	139
S	SC	JOINVILLE	340.483	198
SE	ES	CARIACICA	DUPLO	175
SE	ES	SERRA	DUPLO	180
SE	ES	VIANA	PRONASCI	171
SE	ES	VILA VELHA	DUPLO	215
SE	ES	VITÓRIA	DUPLO	145

SE	MG	BELO HORIZONTE	DUPLO	860
SE	MG	BETIM	DUPLO	518
SE	MG	CONTAGEM	DUPLO	112
SE	MG	IBIRITÉ	PRONASCI	139
SE	MG	JUIZ DE FORA	368.011	190
SE	MG	MONTES CLAROS	225.387	175
SE	MG	RIBEIRÃO DAS NEVES	PRONASCI	159
SE	MG	SANTA LUZIA	PRONASCI	136
SE	MG	UBERABA	203.451	80
SE	MG	UBERLANDIA	396.682	161
SE	RJ	BELFORD ROXO	DUPLO	80
SE	RJ	CAMPOS GOYTACAZES	DOS 322.839	348
SE	RJ	DUQUE DE CAXIAS	PRONASCI	305
SE	RJ	ITABORAÍ	DUPLO	76
SE	RJ	ITAGUAÍ	PRONASCI	125
SE	RJ	MACAÉ	PRONASCI	113
SE	RJ	MAGÉ	PRONASCI	57
SE	RJ	MESQUITA	PRONASCI	178
SE	RJ	NILÓPOLIS	PRONASCI	85
SE	RJ	NITEROI	354.443	93
SE	RJ	NOVA IGUAÇU	DUPLO	269
SE	RJ	QUEIMADOS	PRONASCI	201
SE	RJ	RIO DE JANEIRO	DUPLO	475
SE	RJ	SAO GONCALO	DUPLO	181
SE	RJ	SAO JOAO DE MERITI	DUPLO	71
SE	RJ	VOLTA REDONDA	207.710	101
SE	SP	BAURU	233.653	218
SE	SP	CAMPINAS	DUPLO	290
SE	SP	CARAPICUIBA	250.423	REGIONAL OSASCO
SE	SP	COTIA	PRONASCI	REGIONAL OSASCO
SE	SP	DIADEMA	DUPLO	Regional Grande ABC
SE	SP	EMBU DAS ARTES	PRONASCI	REGIONAL OSASCO
SE	SP	EMBU-GUAÇU	PRONASCI	REGIONAL OSASCO
SE	SP	FRANCA	209.702	350
SE	SP	GUARUJA	203.877	211
SE	SP	GUARULHOS	DUPLO	964
SE	SP	ITAPECERICA DA SERRA	PRONASCI	63
SE	SP	ITAPEVI	PRONASCI	REGIONAL OSASCO
SE	SP	JANDIRA	PRONASCI	REGIONAL OSASCO

SE	SP	JUNDIAI		258.547	150
SE	SP	MAUA		274.814	Regional Grande ABC
SE	SP	MOGI DAS CRUZES		255.062	250
SE	SP	OSASCO (etapa regional)		DUPLO	400
SE	SP	PIRACICABA		251.774	212
SE	SP	PIRAPORA DO BOM JESUS		PRONASCI	REGIONAL OSASCO
SE	SP	RIBEIRAO PRETO		388.690	950
SE	SP	SANTANA DE PARNAÍBA		PRONASCI	REGIONAL OSASCO
SE	SP	SANTO ANDRE		DUPLO	Regional Grande ABC
SE	SP	SANTOS		312.201	403
SE	SP	SAO BERNARDO DO CAMPO		DUPLO	300
SE	SP	SAO JOSE DO RIO PRETO		276.943	207
SE	SP	SAO JOSE DO CAMPO (Etapa Regional)		414.353	469
SE	SP	SAO PAULO		DUPLO	120
SE	SP	SAO VICENTE		234.473	187
SE	SP	SOROCABA		384.030	581
SE	SP	TABOÃO DA SERRA		PRONASCI	REGIONAL OSASCO
SE	SP	VARGEM GRANDE PAULISTA		PRONASCI	REGIONAL OSASCO
<b>TOTAL</b>					<b>25.645</b>

**Fonte:** elaboração própria, a partir de informações do caderno de propostas/2009 e Jornal da 1ª CONSEG, agosto de 2009

Na tabela 4 acima representada, apresento o número de participantes das Etapas Municipais eletivas, no item categoria coloco os municípios que poderiam realizar as conferências de acordo com o que foi instituído pela CON, ou seja, 49 (quarenta e nove) por estarem conveniados com o PRONASCI, 43 (quarenta e três) devido o número de eleitores e 33 (trinta e três) poderiam proceder pelo fato de atender duplamente os requisitos, ou seja, mais de duzentos mil eleitores e por estarem vinculados ao PRONASCI, totalizando 125 (cento e vinte e cinco) municípios, as mesmas tiveram a participação de 25.645 (vinte e cinco mil seiscentos e quarenta e cinco) pessoas com uma média de 205 (duzentos e cinco) participantes por etapa, as quais foram organizadas em diferentes formatos, 104 (cento e quatro) municípios realizaram isoladamente; no ABC paulista 03 (três) municípios realizaram coletivamente e em Osasco se uniram 10 (dez) municípios. Assim como a do município de Macapá realizou concomitante com a Estadual e, no Estado de Pernambuco, que já havia iniciado sua conferência estadual de segurança pública (1ª CESP) em 2008, os municípios que

poderiam eleger representantes os de Cabo de Santo Agostinho, Olinda e Paulista tiveram suas etapas de 2008 validadas. Em Blumenau, no Estado de Santa Catarina, a etapa municipal eletiva foi a única convocada por entidades da sociedade civil e dos trabalhadores da área. No Distrito Federal e nos Estados de Roraima e Tocantins, não houve etapas municipais eletivas. Enfim, ao todo, 44.651 (quarenta e quatro mil seiscientos e cinquenta e uma) pessoas participaram das etapas municipais em todo o país.

Apresento na tabela 5, às conferências livres apesar de não elegerem representantes para etapa nacional, podemos considerá-las como outra forma de participação no envio de propostas de princípios e diretrizes para a Etapa nacional.

**Tabela 5 -** Quantitativo de Conferências Livres, por Estado e número de participantes.

UF	QUANT. DE CL	Nº de PARTICIPANTES
ACRE	7	425
ALAGOAS	67	3.068
AMAZONAS	26	1.671
AMAPÁ	7	295
BAHIA	30	2.540
CEARÁ	40	3.795
DISTRITO FEDERAL	62	2.802
ESPÍRITO SANTO	16	1.361
GOAIS	23	2.685
MANAUS	16	975
MINAS GERAIS	69	6.360
MATO GROSSO DO SUL	48	3.388
MATO GROSSO	17	1.862
PARÁ	26	1.398
PARAÍBA	27	1.788
PERNAMBUCO	19	890
PIAUI	12	961
PARANÁ	250	8.560
RIO DE JANEIRO	51	3.750
RIO GRANDE DO NORTE	34	1.616
RODÔNIA	2	35
RORAIMA	12	420
RIO GRANDE DO SUL	126	5.085
SANTA CATARINA	17	1.291
SERGIPE	19	1.720
SÃO PAULO	90	6.040
TOCANTIS	27	2.066
<b>TOTAL</b>	<b>1.140</b>	<b>66.847</b>

**Fonte:** Elaboração própria, a partir de informações do Jornal da 1ª CONSEG, agosto de 2009

Analisando a tabela anterior ressaltamos que conforme, relatório final da 1ª CONSEG/2009, 514 (quinhentos e catorze) municípios realizaram 1.140 (um mil cento e quarenta) conferências livres, as quais poderiam ser promovidas pelos mais variados segmentos da sociedade civil, dos trabalhadores da área de segurança pública e do poder

público, mas podemos destacar que 817(oitocentos e dezessete) mais de 71% destas foram realizadas pelo poder público e, que de fato não houveram muito controle pela CON, mas devido o número de inserções e do número destas realizadas pelo poder público podemos enfatizar que houve uma predominância do setor Estatal no envio de diretrizes e princípios dos órgãos públicos; podemos ainda destacar a falta de mobilização de alguns Estados, por exemplo Estado de Rondônia que realizou apenas 2 (duas) nas quais tiveram apenas 35 (trinta e cinco) participantes, outro exemplo que destaco foi o Estado da Paraíba embora tenha uma população menor que a do Estado Pernambuco realizou mais conferências livres, como também apresentou um maior número de participantes.

De acordo com o Regimento Interno (2008) apresentamos o número de gestores indicados pelo poder público sem processo eletivo que participaram da Etapa Nacional, na tabela seguinte.

**Tabela 6** - Quantitativo dos representantes indicados pelos gestores públicos para a Etapa Nacional.

Gestor Municipal e Estadual (Indicados pelas Etapas Eletivas Municipais e Estaduais)	QUANTITATIVO
Gestor Municipal (Indicados pelas Etapas Eletivas Municipais)	126
Representante do Governo Estadual	27
Secretário de Segurança Pública	27
Representante da Secretaria Estadual de Segurança Publica	27
Comandante Geral da Polícia Militar	27
Chefe de Polícia Civil	27
Diretor Geral de Instituto de Perícia e Criminalística	27
Comandante Geral de Bombeiros	27
Secretário do Sistema Penitenciário	27
Assembléia Legislativa	27
Magistratura Estadual	27
Ministério Público Estadual	27
Superintendente da Polícia Federal	27
Superintendente da Polícia Rodoviária Federal	27
Magistratura Federal	5
Ministério Público Federal	5
Congresso Nacional	15
Governo Federal	78
Defensores Públicos Estaduais	27
<b>TOTAL</b>	<b>607</b>

**Fonte:** Regimento Interno da 1ª CONSEG, 2008



Ressalto com relação a tabela 6, na página anterior, que a representação dos gestores públicos não precisava da aprovação dos participantes da conferência, simplesmente eram indicados sem qualquer restrição. Em seguida na tabela seguinte, apresento o número de representantes do segmento trabalhadores eleitos para a Etapa Nacional.

**Tabela 7** - Quantitativo dos representantes eleitos do segmento trabalhadores para a Etapa Nacional.

TRABALHADORES DA SEG. PÚBLICA	QUANTITATIVO
Agente de Polícia Civil	59
Delegado de Polícia Civil	59
Praça da Polícia Militar	59
Oficial de Polícia Militar	59
Polícia Federal	54
Polícia Rodoviária Federal	59
Guarda Municipal	59
Bombeiro Militar	54
Perito Oficial de Natureza Criminal	59
Agente Penitenciário	59
Ouvidor de Polícia	27
<b>TOTAL</b>	<b>607</b>

**Fonte:** Regimento Interno da 1ª CONSEG, 2008.

No entanto, a representação de trabalhadores na Etapa Nacional, foi estabelecida através de eleições, nas etapas estaduais e municipais, conforme tabela 7, os quais deveriam participar das etapas e através de um processo eleitoral em que todos os participantes votavam nos candidatos, os elegendo para representantes de acordo com o número de vagas pré estabelecidas pela CON.

Desta maneira, para a obtenção do número estabelecido na tabela 7, as vagas foram divididas por todos os Estados da Federação, em conformidade com as categorias mencionadas de trabalhadores da segurança pública mencionadas na tabela anterior; como também, conforme estabelecido na tabela 2 (ver página 88); a qual representa numericamente, o quantitativo de representantes eleitos para etapa nacional nas etapas estaduais e municipais.

Em seguida na tabela 8, apresento o número de representantes dos três segmentos que participaram da etapa nacional, após todas as etapas realizadas.

**Tabela 8** - Quantitativo de representantes dos segmentos na etapa nacional.

CATEGORIA	QUANTIDADE DE REPRESENTANTES
Representantes da Sociedade Civil eleitos nas etapas municipais e estaduais	810
Representantes dos Trabalhadores da área de Segurança Pública eleitos em Etapas Estaduais e Municipais	607
Representantes do Poder Público (municipais, estaduais e federal) indicados	607
Membros da Comissão Organizadora Nacional	46
Coordenadores das Comissões Organizadoras Estaduais	27
<b>TOTAL</b>	<b>2.097</b>

**Fonte:** Regimento Interno da 1ª CONSEG, 2008

De acordo com o Regimento Interno (2008) na etapa nacional apenas os representantes eleitos nas Etapas Estaduais, municipais eletivas, Coordenadores da Comissão Organizadora Estadual, integrantes da Comissão Organizadora Nacional e os representantes dos gestores públicos indicados teriam direito a voz e voto; os convidados tiveram apenas direito a voz nos grupos de trabalho, já os observadores não tiveram direito a voz e a voto, os quais foram distribuídos da forma seguinte: 40% de representantes da sociedade civil; 30% de representantes dos trabalhadores da área de segurança pública; e 30% de representantes do poder público. Ressalto que os trabalhadores da segurança pública têm também uma estreita relação com o Estado, são sua força repressiva; mas, podemos destacar que muitos trabalhadores divergiram dos gestores públicos.

Diante do exposto todas as etapas teriam abrangência nacional, assim como suas diretrizes, relatórios, documentos e moções aprovadas. Tendo por base os debates e deliberações a fim de garantir, pelos menos nos termos da convocatória, a ampla participação social na sua formulação, execução e avaliação.

Os debates e contribuições das Etapas Eletivas e Preparatórias foram sistematizados de acordo com sistema e modelo definidos previamente pela Coordenação Executiva Nacional, a fim de compor o Caderno de Propostas para a Etapa Nacional.

### 3.1.3 Vicissitudes do Texto-Base da 1ª CONSEG

O ponto de partida para o debate nacional proposto foi o Texto-Base (2009), o qual foi elaborado pelo Ministério da Justiça, observando as contribuições das entidades representadas no Fórum Preparatório e na Comissão Organizadora Nacional da 1ª CONSEG, o qual tinha

por finalidade contextualizar o tema, à luz das políticas públicas já implementadas pelo governo federal, a exemplo: do SUSP, PRONASCI, e efetivação do CONASP. Entretanto o Sistema SUSP foi iniciado no ano de 2003 e o PRONASCI, implementado desde o ano de 2007, mas ainda não atende todos os Estados e Municípios brasileiros, já o CONASP existe desde o ano 2003, ou seja, fizemos uma conferência para referendar em muito uma política de governo já implementada.

Contudo o Texto-Base possuía um caráter pedagógico e não era uma resposta final para todos os desafios da segurança pública, mas direcionava para uma política de governo que já vem sendo adotada. No entanto, foi estruturado em oito partes, a inicial, cujo foco era oferecer um breve panorama sobre a temática de segurança pública no Brasil e, uma parte para cada um dos sete Eixos Temáticos que nortearam o debate, tendo por finalidade a definição de princípios e diretrizes para a política nacional de segurança pública.

A primeira parte do Texto-Base (2009) enfatizava a segurança pública como um elemento fundamental para promover as mudanças necessárias à concretização da cidadania no Brasil. Uma vez que, assim como a segurança, a violência na sua forma de criminalidade urbana também ocupa um lugar importante na formação da história brasileira recente. Visto que o processo de constituição dos centros metropolitanos do país tem sido acompanhado pela elevação sensível das taxas de criminalidade; roubos, seqüestros, furtos e, sobretudo, homicídios, os quais vêm afetando de maneira cada vez mais grave o cotidiano das grandes capitais brasileiras. Entre os anos de 1980 e 2004, a taxa de homicídios praticamente triplicou, passando a uma taxa anual de aproximadamente 48 (quarenta e oito) mil mortes, colocando o Brasil entre os países que detêm uma das maiores taxas de homicídios do mundo.

Diante desse cenário, a constatação mais importante é que tamanha vitimização deixa claro que ainda há no país um abismo referente à garantia de direitos, impedindo que a cidadania seja uma experiência integral, assegurada ao conjunto da sociedade. Se por um lado a violência alimenta cotidianamente o ciclo de desigualdades no país, por outro é preciso reconhecer que a segurança e sua garantia na condição de direito de todas as pessoas, é uma premissa essencial à efetivação de uma noção plena de cidadania, além de ser um direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, tal complexidade evidencia que esse é um desafio que deve ser enfrentado coletivamente, mas de maneira bem diferente para cada setor da sociedade, o Estado não pode se omitir, pois é o principal garantidor. Ao Estado, em seus diversos níveis, cabe garantir direitos por meio da implementação de políticas públicas eficientes nos resultados, eficazes na gestão dos recursos públicos e em conformidade com as normas que regem o ordenamento jurídico. Da mesma

maneira, o envolvimento e a mobilização da sociedade no processo de reversão desse quadro grave é a única estratégia capaz de produzir uma nova realidade de convivência no território brasileiro.

Ressalto ainda que o Texto-Base (2009) define as Conferências como: “Espaços de discussão ampla, nas quais o governo e a sociedade, por meio de 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 co-responsabilidade 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”. Assumindo, por um lado, o caráter essencial que o exercício democrático de diálogo tem para com o debate sobre as políticas de segurança e reconhecendo, por outro, os obstáculos impostos aos processos participativos nesse campo. Porém não foi bem isto que aconteceu várias momentos na conferência os participantes só tomavam conhecimento, ou seja, não deliberavam sobre as questões de ordem, por exemplo na plenária geral que apenas foi anunciado o resultado e, a metodologia não previa modificações mediante aos princípios e diretrizes que são antagônicos, assim mantiveram os antagonismos, mesmo a plenária se manifestando.

Na sua segunda parte o Texto-Base (2009), discorre sobre os sete Eixos Temáticos da 1ª CONSEG, da seguinte forma:

Eixo 1 - Gestão democrática: controle social e externo, integração e federalismo:

Este eixo se inicia ressaltando a política de integração sistêmica dos entes federados e o envolvimento progressivo dos municípios, resultaria na criação de Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs), como um espaço de interlocução permanente entre instâncias governamentais e instituições, sem afetar as respectivas autonomias e sem qualquer tipo de subordinação funcional ou política, mas com o objetivo de formalizar e consolidar a participação dos governos locais nas políticas públicas de segurança e para uma ação coordenada das instituições de segurança pública. Cabe ainda ressaltar a forte indução do PRONASCI, para a constituição dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais de forma a produzir mobilizações comunitárias e policiais em torno da sua execução.

Em seguida apresenta as diretrizes do PRONASCI: 1- Promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de

diversidade cultural; 2- Criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias; 3- Fortalecimento dos conselhos tutelares; 4- Promoção da segurança e da convivência pacífica; 5- Modernização das instituições de segurança pública e do Sistema Prisional; 6- Valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários; 7- Participação de jovens e adolescentes, de egressos do Sistema Prisional, de famílias expostas à violência urbana e de mulheres em situação de violência; 8- Ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do Sistema Prisional, mediante implementação de projetos educativos, esportivos e profissionalizantes; 9- Intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento do crime organizado e da corrupção policial; 10- Garantia do acesso à Justiça, especialmente nos territórios vulneráveis; 11- Garantia, por meio de medidas de urbanização, da recuperação dos espaços públicos; 12- Observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e das resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao PRONASCI; 13- Participação e inclusão em programas capazes de responder, de modo consistente e permanente, às demandas das vítimas da criminalidade, por intermédio de apoio psicológico, jurídico e social; 14- Participação de jovens e adolescentes em situação de moradores de rua em programas educativos e profissionalizantes, com vistas à ressocialização e reintegração à família; 15- Promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre a violência que considerem as dimensões de gênero, étnicas, raciais, geracionais e de orientação sexual; 16- Transparência de sua execução, inclusive por meios eletrônicos de acesso público; enfim, 17- Garantia da participação da sociedade civil.

Nesse sentido, segundo o Texto-Base (2009), o objetivo geral do GGI, seria promover a atuação conjunta, de forma sinérgica, dos órgãos que integram o Gabinete de Gestão Integrada, visando à prevenção e ao controle da criminalidade nos Estados membros. Assim o GGI deveria agir segundo três linhas mestras: primeiro o incremento da integração entre os órgãos do Sistema de Justiça Criminal; segundo, a implantação do planejamento estratégico como ferramenta gerencial das ações empreendidas pelo Sistema de Justiça Criminal; e terceiro, a constituição da informação como principal ferramenta de ação policial. Para tanto deveria seguir os seguintes princípios específicos: 1- Implementar as políticas vinculadas ao plano nacional de segurança pública e aos planos estaduais e municipais, observadas as peculiaridades locais; 2- Estabelecer uma rede estadual/nacional de intercâmbio de informações, experiências e práticas de gestão, que alimente um sistema de planejamento em nível nacional, com agendas de fóruns regionais e nacionais; 3- Elaborar um planejamento estratégico das ações integradas a serem implementadas; 4- Criar indicadores que possam

medir a eficiência dos sistemas de segurança pública; 5- Identificar demandas e eleger prioridades, com base em diagnósticos; 6- Garantir um sistema no qual a inteligência e as estatísticas trabalhem de forma integrada; 7- Difundir a filosofia de gestão integrada em segurança pública; 8- Garantir a representação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), para facilitar a comunicação, a articulação e o alcance dos objetivos.

Nesse contexto, um dos desafios apresentados no Texto-Base (2009) era a revisão das normas e estruturas hoje existentes referentes à área de segurança pública, tais como PRONASCI, Fundo Nacional de Segurança Pública e a própria Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Porém estavam muito mais preocupados em legitimá-los do que substituí-los por outra política, como de fato ocorreu no resultado da conferência.

Assim como o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), órgão vinculado ao Ministério da Justiça, atualmente desativado, precisaria ser reformulado à luz do novo paradigma da segurança pública, o da participação coletiva; nesse sentido temos uma política hegemônica para legitimar uma política decidida com antecedência pela estrutura de governo, para se afirmar como um espaço de deliberação da política nacional de forma compartilhada entre sociedade civil organizada através de ONGs com abrangência nacional, por exemplo, de direitos humanos no tocantes a luta de direitos a grupos vulneráveis, desarmamento, entre outras; gestores e trabalhadores da área, bem como manter estreita articulação com o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), que aparece como representante da sociedade civil, no qual os conselheiros são designados pelo Ministro da Justiça. Nessa perspectiva a reestruturação do CONASP orientaria a reformulação dos Conselhos Estaduais e Municipais de Segurança Pública e deverá estar na agenda prioritária dos entes federados, com vistas ao fortalecimento desses espaços. Seria necessário, ainda, segundo o texto base ampliar, regulamentar e dar estrutura aos Conselhos Comunitários de Segurança, com o objetivo de garantir sua institucionalidade e metodologia de funcionamento, para evitar ou minimizar o aparelhamento político dessa importante ferramenta de controle e participação social.

Finalmente, com o intuito de consolidar mecanismos formais de participação no âmbito da política nacional de segurança pública, seria necessário a criação de uma estrutura institucional, nos moldes adotados por outras áreas de governo, tal como a saúde, que garanta a gestão dos espaços estabelecidos e assegure o funcionamento permanente do CONASP, bem como a realização periódica de edições da 1ª CONSEG. Nesse sentido podemos destacar que o texto base influenciou na definição de muitos princípios e diretrizes, os quais poderiam ser definidos de maneira mais independente na conferência.

A partir do Texto-Base (2009), outra orientação para o debate seria a violência e outros tipos de arbitrariedades nas ações policiais práticas ainda bastante difundidas no Brasil, o que expressa graves violações de direitos humanos e, também, contribui para um maior distanciamento entre a população e as forças policiais. Assim como essa dinâmica é um dos obstáculos à percepção da segurança como um direito a ser garantido pelo Estado, sendo ainda um dos itens responsáveis por prejudicar a imagem das policiais.

No entanto, na condição de instituições repressoras as polícias devem prestar contas à sociedade burguesa, em vez de reafirmar a transparência e a confiabilidade no trabalho que executam, devendo evidenciar diretrizes nacionais a respeito de mecanismos de controle formal (corregedorias, ouvidorias, inspetorias), capazes de conduzir processos de correição transparentes com autonomia e combate à corrupção, os quais, são essenciais para que esses se consolidem como espaços de reafirmação da democracia no país, além de caracterizarem mais uma estratégia de aprimoramento do trabalho policial. O problema ocorre devido a necessidade de repressão para defender a propriedade privada, fato evidentemente contrário a democracia.

As ouvidorias existentes são uma conquista democrática, mas a fraca institucionalização e a conseqüente estruturação desses instrumentos comprometem o seu funcionamento autônomo. É preciso avançar no debate sobre os obstáculos ao bom desempenho desses órgãos, bem como incluir a participação direta da sociedade civil, ou seja, organizações de direitos humanos independentes do Estado.

O reconhecimento dos maus profissionais é mais uma forma de valorizar os bons, mas o problema não é só individual, ocorre mais devido o modelo institucional tradicional, abordando o problema desde o individual, não tem solução o problema é a democratização das instituições. Nesse sentido, os mecanismos formais de controle devem ser vistos, também, como ferramentas a serem acessadas pelos trabalhadores (policiais, guardas, entre outros.), com o propósito de garantir seus direitos em seus ambientes de trabalho. Na mesma direção, ampliar o acesso a informações sobre a segurança pública a núcleos de pesquisa e organizações da sociedade civil independentes do Estado que visem a consolidação da dignidade humana, é mais uma maneira de tratar do tema com transparência na segurança pública e transformar positivamente a relação entre polícia e sociedade.

Um dos grandes entraves à melhoria efetiva de resultados das políticas de segurança pública reside na cultura de improvisação no que se refere à gestão, traduzida numa perspectiva de trabalho pontual e de horizontes de curto prazo. A doutrina da segurança nacional foi bem racional, os princípios básicos de gestão (elaboração de diagnósticos dos

problemas enfrentados, planejamento estratégico e monitoramento sistemático de resultados) são ações estranhas ou pouco costumeiras nesse universo. Essa defasagem não está relacionada só apenas a uma determinada cultura gerencial, mas reflete a falta de subsídios para transformá-la. Um exemplo, é a ausência de dados estatísticos e indicadores confiáveis que possam nortear, com credibilidade, a definição mais precisa de metas e prioridades. Via de regra, os indicadores de criminalidade, de confiabilidade precária, são o único norte, o que reforça a idéia de que segurança é um problema de polícia.

O custo da violência sempre foi um assunto secundário frente às altas taxas de criminalidade. O volume de recursos dedicado à área de segurança ou os critérios adotados para a sua alocação sempre foram objeto de discussões tímidas. O resultado é que, do ponto de vista da administração pública, as políticas de segurança sofrem com a ausência de coerência, qualidade e eficiência e não orientam uma reflexão permanente a respeito da própria política pública. Conseqüentemente, a sociedade não pode cobrar a responsabilidade das instituições da área de segurança, o que estabelece um ciclo vicioso refratário à efetividade que se contrapõe ao necessário ciclo virtuoso das políticas.

Nesse sentido o Texto-Base (2009) encaminhava a discussão para compreensão da segurança pública a partir da perspectiva de uma política pública voltada para a garantia de um dos direitos sociais fundamentais, que permitiria iniciar uma profunda discussão sobre o modelo de financiamento da segurança pública. Em nível federal o setor possui atualmente três fontes: o Fundo Nacional de Segurança Pública, o Fundo Nacional Penitenciário e, recentemente, o PRONASCI, que são acessados pelos entes federados apenas por meio de convênios. Podemos destacar que aqueles que são contra a política do governo nacional não recebem fundos provenientes do programa, só recendo os devidos fundos se estiverem conveniados. Assim, buscar formas estáveis e montantes suficientes para o financiamento do sistema é meta a ser alcançada e a construção de um modelo de repasse fundo a fundo de recursos, com critérios assentados nas diretrizes do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) e controlados pelos demais Conselhos Estaduais e Municipais de Segurança Pública, é uma estratégia a ser amadurecida; mas não compatível com a política neoliberal adotada no Brasil em nome da governabilidade pós Constituição da República Federativa Brasileira de 1988.

Finalmente nesse eixo 1, o Texto- Base (2009) ressaltava que a gestão orientada por resultados passa a ser ferramenta fundamental para a promoção de ações estratégicas, incluindo elaboração, implementação, monitoramento e avaliação dos resultados das políticas de segurança pública. Nesse contexto, a possibilidade de condicionar, de maneira progressiva,



a aplicação de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública à adoção de indicadores que orientem o planejamento, execução e monitoramento das políticas, como por exemplo: a elaboração de planos estaduais e municipais de segurança pública e o compromisso de divulgação de resultados semestrais, é uma forma de promover maior diálogo entre a política nacional e as políticas estaduais e municipais, ao mesmo tempo em que são fomentadas reformas institucionais dos órgãos de segurança pública. Temos um exemplo muito negativo no Estado da Paraíba o último Plano Estadual de Segurança Pública foi instituído para o período de 2004 a 2007, no entanto desta data até a presente data 10 de julho de 2011, não temos Plano Estadual de Segurança Pública.

## Eixo 2 - Financiamento e gestão da política pública de segurança:

A respeito desta temática o Texto-Base (2009), enfatizava que a profissionalização da gestão da segurança depende diretamente da produção de conhecimento – coleta, organização, análise e disseminação de informações. Metodologias alternativas de avaliação de políticas públicas, até então pouco utilizadas, como pesquisas de vitimização e satisfação da sociedade com os órgãos de segurança, podem contribuir para mapear de forma completa e rigorosa os espaços e situações nos quais a intervenção é necessária. A formulação de indicadores de desempenho de segurança pública fortalece uma cultura de avaliação, transparência e prestação de contas periódica e criteriosa capaz de padronizar resultados, auditar a gestão dos recursos, bem como estabelecer metas para o futuro.

Entretanto a baixa qualidade da informação criminal, a duplicidade que muitas vezes compromete o valor das estatísticas, a disparidade que ainda marca a produção de dados entre os Estados e a ausência de cruzamento de dados provenientes de outras áreas (por exemplo, a saúde) fazem com que os esforços voltados à integração de informações devam ser tratados como prioridade.

O texto base (2008) indicava ainda que padronização desse processo poderia ser acelerada a partir da criação, no âmbito do Ministério da Justiça, de um observatório nacional de segurança pública com o intuito de formular indicadores nacionais de segurança pública, de maneira pactuada entre todos os entes federados; produzindo subsídios às políticas nacionais, estaduais e municipais; além de monitorar tais indicadores, para disponibilizar permanentemente informações de alta qualidade aos Estados e municípios. Ressaltando ainda que no nível estadual, é preciso investir na elaboração de estratégias de integração dos

sistemas de registros entre as polícias, a fim de evitar a duplicidade, tão comum à maioria dos Estados.

Ocorre que originada no período do governo militar, a segurança privada no Brasil vem acompanhando o crescimento da criminalidade no país e convertendo-se num mercado em constante expansão<sup>33</sup>. Além do crescimento da criminalidade em si, a percepção da violência e a sensação de insegurança contribuem para o acesso difundido desses serviços. Diante de sua presença cada vez mais preponderante, o papel da segurança privada no sistema público de segurança remete ao fato de que a capacidade de fiscalização do Estado não acompanhou o crescimento desse ramo de atuação, o que dá margem à prática de atividades ilícitas, que contribuem para minar as políticas de segurança pública e enfraquecem a dimensão pública dos problemas relacionados à violência e à criminalidade. Uma estratégia baseada no controle e fiscalização deve partir da definição em consenso sobre o órgão responsável para implementar uma política regulatória do setor e para coibir o funcionamento de empresas clandestinas e de grupos de segurança informais.

A implementação de um banco de dados nacional de empresas, incluindo a obrigatoriedade de cadastro dos funcionários, pode facilitar a fiscalização e a prevenção de eventuais trabalhos paralelos de profissionais da segurança pública no seu horário de folga e o rigor necessário no treinamento dos profissionais de segurança privada.

Diante dos problemas referentes à operacionalização da segurança privada no país, bem como da premente necessidade de modernização, a Polícia Federal e outros órgãos do Ministério da Justiça, ouvidas todas as partes envolvidas na atividade, elaboraram proposta de um novo estatuto para a segurança privada, que foi analisada pelo Congresso Nacional em 2009.

### Eixo 3 - Valorização profissional e otimização das condições de trabalho:

De acordo com o Texto Base (2009) a prioridade dada ao capital humano das instituições de segurança pública no âmbito de suas políticas precisa ser traduzida em investimentos constantes em educação e valorização profissional. Os desafios impostos pelo cenário crescente de vitimização, associada a práticas abusivas por parte de grupos no interior

---

<sup>33</sup> Estudos apontam que, entre 1985 e 1995, o número de profissionais incorporados à atividade de vigilância e guarda cresceu 112%. Dados de 2006 revelam que o mercado da segurança privada, como um todo, movimentou a cifra de 49 bilhões de dólares, o que significa 10% do Produto Interno Bruto brasileiro (UN-Habitat – United Nations Human Security Settlements Programme - 2007. Global Report on Human Settlements 2007. London: UNHabitat, Earthscan).

das corporações policiais, ajudaram a consolidar uma imagem degradada da polícia, estabelecendo uma relação de desconfiança entre ela e a sociedade. Nesse sentido, dados de 2002 revelam, por exemplo, que menos de 20% da população brasileira reconhecem que a polícia faz um bom trabalho<sup>34</sup>. Para além da avaliação objetiva da qualidade das ações policiais, o resultado é que grande parte dos trabalhadores e trabalhadoras da área de segurança pública não se sente realizada profissionalmente e compartilha a percepção de que não recebe o devido reconhecimento do seu mérito, seja da instituição de segurança pública ou da sociedade.

Assim esta lacuna, que combina insatisfação e falta de reconhecimento, afeta a disposição, o comprometimento e a qualidade do trabalho desses profissionais. Partindo do princípio de que o policial deve ser, também, um educador, capaz de difundir padrões éticos e morais, além de ser uma das grandes referências do Estado junto à população, é preciso respeitá-lo e propiciar um ambiente de trabalho que esteja em consonância com esses referenciais. Na qualidade de trabalhadores e cidadãos, os profissionais da área de segurança pública são titulares de direitos humanos e de todas as prerrogativas constitucionais correspondentes as suas funções. Valorizar os profissionais de segurança pública na sua dimensão individual é, para além do reconhecimento pessoal, uma estratégia de valorização da própria instituição.

No entanto, investimentos que combinem formação e qualificação com melhoria das condições de trabalho serão capazes de requalificar os profissionais, contribuir para a reforma e modernização das instituições da área de segurança pública, além de recuperar a confiança da população, aprimorar a qualidade do trabalho e reduzir os riscos cotidianos aos quais estão submetidos.

Outra perspectiva é a qualificação e a formação permanentes de profissionais de segurança pública, a partir de uma Matriz Curricular Nacional para Formação em Segurança Pública, um referencial teórico-metodológico que orienta as atividades formativas da área de segurança pública, como também com a Rede de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP), que subsidia os esforços das instituições de Ensino Superior na implementação de um projeto de educação continuada e por meio da educação a distância. Tais instrumentos podem contribuir para a qualificação e treinamento contínuos dos profissionais, privilegiando, inclusive, temas e grupos específicos como a educação em segurança pública e direitos humanos.

---

<sup>34</sup> SENASP/2008.

Outra questão observada no texto base é a especificidade da atividade dos profissionais de segurança pública, incluindo os riscos e tensões aos quais estão expostos, afeta a qualidade de vida, particularmente no que se refere à saúde física e mental. Desse modo, é preciso, em primeiro lugar, pactuar com as unidades da Federação diretrizes para a saúde integral dos profissionais, bem como apoiar projetos que compartilhem do mesmo objetivo. Dar continuidade a programas de promoção da saúde integral dos policiais (estabelecidos a partir de padrões unificados nacionais de atendimento biopsicossocial mínimo) é uma forma de garantir atenção permanente aos profissionais e impedir que a qualidade do trabalho seja afetada.

Nesse sentido outra questão que se apresenta são os turnos de trabalho dos policiais enfrentam uma série de descompassos com a realidade da profissão. Diferentemente das jornadas tradicionais de outros ramos, as da polícia, em particular da Polícia Militar, são pensadas, também, como estratégia para cobrir limitações no efetivo. Sem respeitar os limites físicos e mentais dos profissionais, esse tipo de procedimento compromete a qualidade e os resultados do trabalho, além de potencializar os riscos aos quais estão submetidos. De outra parte, jornadas estendidas e com folgas que não se realizam na prática comprometem qualquer possibilidade de eficácia na mobilização de efetivos.

Nesse contexto, a melhoria da gestão de pessoal converte-se numa ferramenta essencial para incrementar a salubridade e a otimização das condições de trabalho. A correção das distorções e a proposição de novos moldes – para garantir a todos jornada de oito horas/dia, com três turnos – vão contribuir, ainda, para coibir atividades ilegais como os trabalhos paralelos (conhecidos como bicos), que tiram proveito dos modelos atuais. Além disso, permitirão aos profissionais executarem seu trabalho em melhores condições.

O Texto-Base (2009) referencia que essa discussão deve passar ainda pela definição de patamares mínimos para o vencimento dos profissionais da segurança pública, conforme as realidades e distorções regionais e buscando alcançar as condições necessárias para um novo regime da jornada de trabalho.

A partir de diretrizes nacionais, é preciso institucionalizar essas revisões com a promoção da atualização dos procedimentos disciplinares, para evitar a manutenção de uma cultura de punição extrema e sem sentido no interior da corporação. Ao assimilar tais comportamentos, os profissionais as reproduzem na sua relação com a população. A revisão desses procedimentos envolve, também, a construção de mecanismos para a modernização das academias e centros de formação das instituições de segurança pública. Com isso, torna-se possível converter essas instituições em espaços de excelência e formação de Ensino Superior,

Pós-Graduação e formação continuada. Enfim, a valorização do profissional de segurança pública perpassa todas as questões supramencionadas, as quais devem ser elaboradas de acordo com o Estado democrático de direito, respeitando a dignidade da pessoa humana.

#### Eixo 4- Repressão qualificada da criminalidade:

Esta temática, no Texto-Base (2009) ressalta que nos últimos anos, as respostas ao fenômeno da violência e da criminalidade no Brasil vêm sendo pautada por uma postura somente reativa, caracterizando-se pela ação do Estado, desencadeada apenas depois do fato criminoso ter sido executado e repercutido na sociedade, muitas vezes devido a cobrança insistente da mídia e sem lastro gerencial ou técnico. O resultado dessa repercussão acaba reforçando o modelo tradicional de segurança pública, no qual governos investem apenas em viaturas, armamentos e no aumento de efetivos policiais. Isso expressa uma lógica de inércia e ação reativa, com efeitos de pouco sucesso no combate e prevenção à violência e à criminalidade.

Para além das deficiências técnicas, o fato mais grave é que tal modelo alimenta, de maneira decisiva, o ciclo de produção e reprodução da violência, expõe os profissionais da segurança pública e as próprias comunidades. Isso porque a ação do Estado fica aprisionada pelo senso comum, pelo medo e pela sensação de insegurança, tornando-o incapaz de responder com racionalidade científica, inteligência estratégica, produção qualificada de provas e com garantia de direitos.

Nesse sentido, diante da lógica constituída, na qual não há ganhadores, o cenário de aperfeiçoamento das políticas de segurança demanda qualificação dos mecanismos, bem como dos agentes da repressão devem orientar-se da seguinte forma: inicialmente pela modernização da ação policial o que compreende o reconhecimento das especificidades dos tipos de trabalho exercido pelos policiais e, conseqüentemente, das necessidades de cada um.

Outro direcionamento é o policiamento de proximidade, incremento da polícia técnico-científica, aperfeiçoamento dos métodos de investigação criminal e persecução demandam incursões simultâneas e complementares que conjuguem investimentos de aprimoramento técnico, tais como compra de equipamentos novos e diversificados, com formação e treinamento específicos. O policiamento de proximidade promove a ação policial com maior possibilidade preventiva, em função do seu potencial de interação com a comunidade.

Já o incremento da polícia técnico-científica, o aperfeiçoamento dos métodos de investigação criminal e a persecução garantem o conhecimento apurado e aumentam as possibilidades de resolução dos crimes, uma etapa essencial à ação da Justiça na repressão às atividades criminosas, sobretudo em áreas caracterizadas pela criminalidade recorrente.

Nesse sentido, a articulação com o Sistema de Justiça é igualmente importante, uma vez que a celeridade dos processos judiciais, bem como a própria investigação que sucede a apreensão de pessoas que cometem delitos, é parte fundamental da resolução de crimes e desarticulação de redes criminosas.

Diante de um cenário em que parcelas específicas da população são as maiores vítimas da criminalidade violenta e habitam regiões que são grandes alvos de políticas de repressão, é preciso adotar estratégias de diminuição da letalidade policial é uma medida cujos resultados podem ser percebidos em dois sentidos paradoxais. Por um lado, explicita as desigualdades praticadas por políticas de segurança orientadas por um norte exclusivamente repressivo/punitivo; por outro, evidencia a falta de preparo das polícias, dado que acaba por vitimar a própria corporação, além da sociedade. Treinamentos e operações que incluam e valorizem o uso progressivo da força e a incorporação de tecnologia menos letal (com aquisição de equipamentos apropriados) proporcionando um policiamento mais eficaz, capaz de cumprir sua tarefa repressiva de maneira legítima, sem violar direitos e produzir mais vítimas, ao mesmo tempo em que constrói uma relação de confiança com a população e valoriza a atividade policial.

Ressalta ainda o Texto- Base (2009) que exemplos de ações policiais com número alto de vítimas contribuem para o descrédito das atividades policiais e para o enfraquecimento da democracia no Brasil. A repressão policial a grupos sociais vulneráveis é um tema que carrega em si uma enorme delicadeza, bem como desafios claros para as corporações. Assim a ação policial repressiva deve incluir estratégias de reconhecimento da heterogeneidade social presente em comunidades vulneráveis, habitadas majoritariamente por cidadãos que não fazem parte de nenhuma organização criminosa.

Assim essa parcela da população, que no seu cotidiano já é vítima da opressão imposta pelas organizações criminosas, controladoras dos espaços coletivos e privados nas comunidades, deve encontrar na polícia uma possibilidade de proteção, e não uma ameaça de opressão. A identificação e punição de abusos praticados por forças policiais é foco de atenção e interesse, sobretudo, das próprias instituições de segurança.

Nesse contexto, a disseminação do disque-denúncia deve ser vista como uma política que atua em duas frentes. Por um lado, pode funcionar como um canal resguardado ao registro

de crimes praticados pelas organizações criminosas nas comunidades; por outro, pode contribuir para o controle externo das atividades policiais. Nessa contextualização o texto base enuncia a temática da repressão qualificada necessária para a política de segurança pública.

Eixo 5 - Prevenção social do crime e das violências e construção da cultura de paz:

A partir desta temática o Texto-Base (2009), apresenta o contexto da multicausalidade do fenômeno da violência, apontando para um processo de natureza essencialmente social, composto por elementos diversos, que vão desde a qualidade das ações de segurança até a capacidade de mobilização comunitária. É evidente que eleger o campo penal ou policial como ponto de partida exclusivo para o diagnóstico e enfrentamento da violência e da criminalidade não é suficiente.

Nesse sentido é preciso adotar uma perspectiva ampla e variada, é preciso garantir a articulação entre as ações preventivas policiais e ações não policiais focadas na redução do crime e da violência, bem como na redução das taxas de reincidência criminal. Em outras palavras, trata-se de incluir ações sociais ao repertório de políticas de prevenção (envolvendo outros atores sociais que não aqueles ligados aos Sistemas de Segurança e Justiça) e evidenciar o limite que evita a criminalização de direitos sociais em áreas vulneráveis.

O fortalecimento da presença do poder público, com o provimento de serviços essenciais de qualidade, deve ser entendido como um direito a ser garantido a todo cidadão. No entanto, em áreas reconhecidamente vulneráveis ou sob controle de organizações criminosas, o planejamento precisa incorporar essas regiões às estratégias de prevenção à violência e enfrentamento da criminalidade.

Esse pano de fundo nos permite enxergar a intervenção integral em territórios fragilizados, com a reconstrução de espaços urbanos, investimentos, por exemplo, em iluminação e saneamento, valorização de espaços públicos e regularização de terrenos ocupados ilegalmente, assim como programas de criação e ampliação de equipamentos públicos de cultura, lazer, esporte, saúde e educação. Mais que isso, é necessário investir em ações capazes de fortalecer laços comunitários, promover coesão social, potencializar o exercício da cidadania e prevenir o envolvimento com atividades ilícitas.

Cabe destacar que, no Brasil, os jovens têm sido as principais vítimas da violência. E os investimentos em programas de profissionalização e geração de emprego e renda para juventude são meios de prevenção e devem ser enfatizados. Tais investimentos devem contar

com o envolvimento do poder público e da iniciativa privada e da valorização de ações de empreendedorismo juvenil, como as desenvolvidas no PRONASCI.

Outro direcionamento do Texto-Base (2009) enfatiza que as armas de fogo são o grande catalisador da violência letal no Brasil. O país ocupa, atualmente, o 4º lugar no *ranking* mundial de mortalidade por projéteis de armas de fogo e supera outras nações consideradas violentas, como Colômbia, El Salvador e África do Sul. No Brasil, o risco de morrer vítima de uma arma de fogo é 2,6 vezes maior do que a média no restante do mundo, sendo que essas mortes representam 90% dos casos de homicídio. Entretanto, o Ministério da Justiça estima que quatro milhões de armas não tenham registro no país. Dados do Ministério da Saúde mostram que a fiscalização e o controle de armas propiciado pelo Estatuto do Desarmamento foram elementos essenciais para uma redução inédita no número de mortes por arma de fogo. Pesquisas mostram que, assim como no Brasil, no restante do mundo restringir a circulação de armas de fogo tem um impacto significativo positivo na redução da violência letal.

Assim, as estratégias de desarmamento e a garantia de implementação do Estatuto do Desarmamento, são passos fundamentais, nessa direção; devendo contar com a manutenção periódica das campanhas de recolhimento de armas de fogo e de recadastramento, através da mobilização da sociedade civil em torno do tema e a centralização das informações sobre armas civis e militares no Sistema Nacional de Armas (SINARM), conforme determinação legal. Dessa forma, a preservação da integridade do Estatuto do Desarmamento precisa ser entendida como uma estratégia fundamental para ações nessa área.

Outro aspecto é o policiamento comunitário como uma das premissas fundamentais ao sucesso de uma política de segurança pautada pela perspectiva da prevenção. Isso porque polícia comunitária é, na verdade, a combinação de uma filosofia e de uma estratégia organizacional fundadas, essencialmente, na parceria entre a população e as instituições de segurança pública e defesa social.

Dessa forma, em seu trabalho, a polícia comunitária associa e valoriza dois fatores tradicionalmente separados: a identificação e a resolução de problemas de defesa social com a participação da comunidade e a prevenção criminal.

Outrossim, além de investir na formação e na estruturação de programas de policiamento comunitário, a SENASP tem como diretriz imprimir os princípios dessa filosofia nas atividades das forças policiais em geral. Ainda são poucos os exemplos no país que conseguiram incorporar essa filosofia integralmente e, sobretudo, fazê-la de maneira institucionalizada e não amparada em iniciativas individuais. Projetos de formação e



especialização profissional com grade curricular compartilhada e mapeamento de estratégias locais bem-sucedidas podem fortalecer tais programas e ampliar o repertório nacional sobre o tema. Finalmente, uma campanha de valorização desse perfil de policiamento no interior da própria corporação é essencial para estimular a proliferação de empreendimentos dessa natureza.

Nesse sentido, a política nacional de polícia comunitária parte das seguintes premissas: inicialmente a filosofia parte do conjunto de princípios e orientações que norteiam o pensamento do trabalho policial (e de segurança pública); com relação a estruturação organizacional o significado corresponde ao arranjo ou desenho das instituições para a implementação da filosofia da polícia comunitária; outro posicionamento é a parceria que consiste em integrar pessoas e instituições interagindo para a intervenção nas causas de prática de crime, violência, medo do crime e desordem; enfim a proatividade com foco nas causas e não nas consequências do crime, violência, medo do crime e desordem e atuação que antecipe a ocorrência de infração à ordem pública.

Portanto, o texto base faz referência a combinação entre o caráter interpessoal de determinados conflitos com um repertório limitado para diálogo, a debilidade do acesso à Justiça e o descrédito dos espaços e mecanismos formais de resolução de litígios, fazem com que políticas de democratização do acesso à Justiça associadas à disseminação de técnicas de resolução pacífica de conflitos, tais como a mediação comunitária, a conciliação judicial e a arbitragem, assumam uma dimensão estruturante no seio de uma estratégia de pacificação social. Dessa forma, ações de estímulo à mediação comunitária, promovendo o empoderamento da sociedade civil e a formação em mediação de conflitos como parte obrigatória do treinamento de profissionais da segurança adquirem especial relevância. Mais do que formar protagonistas de resoluções pacíficas de conflitos, tais atitudes podem contribuir de forma gradativa para uma transformação de valores em direção à construção de uma cultura de paz.

O texto-base, teoriza ainda que a ampliação dos atores envolvidos na elaboração e na implementação das políticas de segurança é mais um elemento essencial para uma abordagem holística dos problemas e das soluções ligadas à violência e à criminalidade. Logo, a responsabilização de outros órgãos do poder público, para além dos órgãos policiais e da sociedade, na efetivação da segurança com cidadania mostra-se como o caminho natural nessa direção. Do ponto de vista do planejamento das políticas, passa a ser estratégica a implementação de uma agenda conjunta de segurança entre União, Estados e Municípios, que tenha uma interface clara, expressa em ações conjuntas. Contudo, não se trata apenas de rever

o pacto federativo, com a valorização do papel do município, mas de formar e sensibilizar gestores de outras áreas (como saúde, educação, assistência social e urbanismo) para a intersetorialidade da política de segurança.

O Texto-Base (2009) sinaliza que diante de um cenário de criminalidade urbana deflagrada, como é caso brasileiro, os meios de comunicação ocupam um lugar fundamental. O tratamento dado pela mídia aos registros de crimes violentos é capaz de criar estereótipos e estabelecer sentidos comuns que não necessariamente correspondem à realidade. Da mesma forma, coberturas sensacionalistas ajudam a propagar o medo e a sensação de insegurança. Em contraposição, exemplos de uma cobertura jornalística bem feita dão provas do seu potencial para informar, denunciar violações e mobilizar a sociedade civil. Nos regimes democráticos, o papel dos meios de comunicação é fundamental na conformação do debate público em torno do tema da violência, criminalidade e segurança. Assim, fomentar um diálogo permanente entre os profissionais de comunicação, gestores e trabalhadores da segurança pública e especialistas na área é a estratégia para qualificar a cobertura, contribuir para o aperfeiçoamento das políticas contribuindo para uma cultura da não-violência. Particularmente em relação à mídia televisiva, é necessário ressaltar que a programação é vista, também, por crianças e adolescentes. Desse modo, a promoção de uma cultura de paz deve reconhecer suas individualidades, assim como a centralidade do papel dos pais na educação de seus filhos para a vida e a cidadania. O ponto central deste eixo são as medidas proativas na política de segurança pública.

#### Eixo 6 - Diretrizes para o Sistema Penitenciário:

Nessa discussão o Texto- Base (2009) aponta que são amplamente conhecidas as dificuldades e os desafios enfrentados pelo Sistema Penitenciário em todo país. Problemas como a superlotação, a falta de uma política efetiva de reinserção social, a constante violação de direitos dos presos, a pouca atenção aos egressos, as poucas ferramentas de inteligência penitenciária e as condições precárias de trabalho dos agentes do Sistema são apenas alguns exemplos.

A reforma do Sistema, que hoje sintetiza várias das mazelas brasileiras, implica uma mudança de cultura e mentalidade no que se refere à dimensão da punição na legislação brasileira e na maneira como ela vem sendo aplicada pela polícia, Poder Judiciário e Ministério Público. Mais que cumprir a lei, é preciso interromper ciclos de violência e reconstruir as relações sociais afetadas pelo crime.

No que compete ao Poder Executivo para alcançar tais transformações, o Sistema Penitenciário precisa aumentar sua capacidade de articulação institucional com os órgãos do Sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal, além de promover as mudanças necessárias para alinhar-se ao novo paradigma, enunciado pelo PRONASCI.

Superar a crise atual significa transpor o paradoxo entre a finalidade da pena e a realidade atual, que acaba por reduzir o potencial da política criminal e penitenciária. Essa deveria, por sua vez, garantir a reabilitação da população criminalizada, seja ela encarcerada ou sob o regime de restrição de direitos.

Existe um diálogo estreito entre o sucesso e a eficácia das políticas de segurança pública e as conseqüências percebidas no sistema prisional. Os altos índices de reincidência revelam que a execução penal (sobretudo as penas de prisão) é uma das grandes fontes de violência na sociedade brasileira. É fundamental, portanto, que o tema seja debatido num momento de elaboração de estratégias integradas para enfrentar o problema.

A partir da perspectiva de uma segurança pública que assume a combinação entre prevenção à criminalidade, repressão qualificada e promoção de direitos, a política nacional criminal e penitenciária deve ser capaz de articular as dimensões sociais e criminais da violência e enfatizar que as respostas do Executivo diante da criminalidade mobilizam tanto o direito penal quanto os direitos sociais e civis.

A promoção da integração social e da cidadania são garantias de que a política nacional penitenciária incluirá escolarização, profissionalização, atendimento médico e geração de emprego e renda para a população apenada.

Como no caso das políticas de segurança pública, a falta de estruturas administrativas especializadas em muitos Estados e a ausência de ferramentas de planejamento estratégico que orientem a política são elementos que comprometem a autonomia administrativo-financeira do Sistema Penitenciário e a própria execução das políticas. Assim, os modelos de financiamento e gestão da política criminal e penitenciária devem ser construídos com foco na participação, na prevenção à criminalidade e na promoção de segurança.

Nesse processo, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) pode, por meio de suas linhas de financiamento, atuar como indutor de políticas capazes de estabelecer padrões nacionais a serem adotados em todo o país, além de contribuir para a construção desse novo modelo. Cabe lembrar que uma estratégia adequada, para que a política criminal e penitenciária exercite funções preventivas, exige articulação com outras áreas, como trabalho, geração de renda, assistência social, cultura. Paralelamente, a criação de um colegiado de diretores de estabelecimentos penais, como espaço de intercâmbio e deliberação, pode

contribuir de maneira decisiva para a consolidação de padrões mínimos e compartilhados de gestão e para a construção de um sentido comum na execução penal nos Estados.

Finalmente, a participação efetiva da sociedade civil no planejamento, formulação, execução e monitoramento da política criminal e penitenciária poderá se concretizar, somente, na medida em que o Conselho Nacional de Política Penitenciária (CNPCP), o Conselho Nacional de Penas Alternativas (CONAPA) e os conselhos penitenciários estaduais e da comunidade sejam fortalecidos como espaços de interlocução qualificada e de deliberação.

Enfim, o texto base reconhece a política penitenciária nacional deve ser pautada pelos princípios da legalidade e legitimidade, também o Sistema Penitenciário pode se beneficiar de mecanismos de controle formal, tais como corregedorias, ouvidorias e inspetorias. Além de garantirem a transparência da gestão dos estabelecimentos penitenciários, tais instituições podem coibir arbitrariedades e o cultivo de uma cultura de corrupção no interior dos estabelecimentos.

Entretanto, os entraves e deficiências por parte da Justiça são parte relevante das dificuldades enfrentadas pelo Sistema Penitenciário. A atuação das defensorias públicas criminais e penitenciárias, garantindo o devido processo legal e o cumprimento efetivo da lei, é estratégica para promover os direitos dos apenados, como também pode ter um impacto positivo no procedimento judicial.

Nesse sentido a qualificação dos trabalhadores e gestores da administração penitenciária, de forma permanente, é a única maneira de garantir que esses profissionais estejam capacitados para lidar com um cotidiano repleto de desafios e que demanda especializações em áreas diversas, tais como saúde, educação e segurança. A criação de uma escola penitenciária nacional, responsável pelo currículo e formação contínua desses profissionais, é uma forma de consolidar uma política de capacitação permanente.

Na mesma direção, assim como os agentes das forças policiais, os agentes penitenciários precisam contar com um plano de assistência psicossocial como parte indissociável da sua função de trabalhador do Sistema. Por fim, a segurança de tais profissionais tornou-se tema urgente nos últimos anos. Nesse sentido, o planejamento da administração penitenciária deve incluir, necessariamente, ações de segurança e proteção a esses servidores.

Ainda no que diz respeito à interface do Sistema Penitenciário com as políticas de segurança pública, até hoje ainda não é claro o papel das polícias militares nos estabelecimentos prisionais. Não há um padrão nacional que defina diretrizes gerais orientadoras das políticas estaduais. Em alguns Estados, por exemplo, os policiais militares

são empregados como carcereiros; em outros, a segurança externa é realizada por outro órgão que não a Polícia Militar.

Em 2008, enquanto o número de homens no Sistema aumentou 4%, no que se refere à população feminina, o número de apenadas cresceu 12%. Ainda que o total de mulheres que hoje cumprem pena no país seja muito menor do que a população masculina, o caso brasileiro retrata uma realidade compartilhada pela América Latina e indica a urgência de uma reflexão aprofundada a respeito do envolvimento das mulheres com a criminalidade. Hoje, as políticas penitenciárias ainda não incorporam a dimensão de gênero nas suas práticas. É preciso que o atendimento e a infraestrutura reconheçam as especificidades da população feminina, respeitando seus direitos e identidade. No entanto, visando diminuir o déficit penitenciário a Presidente da República Dilma Rouseff assinou a lei 14.403, a qual promove mudança significativas na área penal, pois os apenados provisórios que no Brasil são mais de 200 (duzentos mil) terão estas condições revistas e poderão voltar a liberdade.

Eixo 7 - Diretrizes para o Sistema de Prevenção, Atendimento Emergenciais e Acidentes:

O Texto-Base (2009), inicia referenciando que os grandes centros metropolitanos no Brasil enfrentam, a cada dia, mais problemas advindos dos processos de urbanização pouco ordenados e que caracterizam muitas das cidades brasileiras. Exemplos podem ser apontados no adensamento populacional de determinadas regiões, na crescente verticalização predial, na diversidade da ocupação dos territórios e até mesmo nos riscos ambientais advindos dessas novas configurações.

Nesse sentido, esse panorama potencializa a ocorrência de acidentes de naturezas diversas (como enchentes, incêndios ou mesmo automobilísticos) relacionados às estruturas viárias e à circulação de pessoas e automóveis. Essa conformação espacial e social demanda a ampliação e o aperfeiçoamento dos sistemas de emergência, socorro a sinistros e prevenção a acidentes existentes.

No Brasil, como em outros países, esses serviços são de responsabilidade do Sistema de Defesa Civil, cuja competência é compartilhada entre diferentes órgãos: Corpos de Bombeiros Militares, Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF) e o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU). Conclui esta parte definindo defesa civil de acordo com Plano Nacional como um “conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e reconstrutivas, destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social”. A Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC), no

âmbito do Ministério da Integração Nacional, é o órgão central deste sistema, responsável por coordenar as ações de defesa civil em todo o território nacional.

No que se refere à segurança pública, a Constituição Federal brasileira prevê que esses serviços emergenciais são da competência do Estado, inclusive os órgãos federais civis, municipais civis e os órgãos estaduais civis e militares. Além do socorro e assistência às populações vitimadas e a reabilitação dos ambientes afetados pelos desastres, o Sistema de Defesa Civil pode promover ações de caráter preventivo, por meio da articulação de ações de desenvolvimento institucional, recursos humanos, científico e tecnológico, para promover uma mudança cultural no que se refere à prevenção de desastres e garantir o monitoramento das áreas, entre outras medidas.

Os investimentos nos sistemas de prevenção e emergências, a estruturação de uma logística planejada e distribuída no território (proporcional às demandas das cidades) e a capacitação dos profissionais em emergências são caminhos para ampliar a rede de proteção das cidades e de seus habitantes. Os sistemas emergenciais têm seu foco de atendimento na preservação de vidas, proteção às edificações, além de contribuírem para a manutenção dos meios de transporte, preservação do meio ambiente e até arrecadação tributária nas três esferas do governo.

Há, portanto, um diálogo evidente entre os sistemas emergenciais e a dimensão preventiva das políticas de segurança pública, embora estejam alocados em estruturas distintas com objetivos diferentes. Ambos compartilham da perspectiva de ordenamento urbano, manutenção e valorização dos espaços de convivência e interação social, promoção de ambientes mais harmoniosos, seguros e que, conseqüentemente, oferecem menor risco à população. O atendimento prestado por esses serviços é mais uma forma de aproximar o Estado da população, aumentar a credibilidade e consolidar essas ações como essenciais à garantia da paz social.

Os sistemas de emergências, prevenção e socorro estão presentes, somente, em cerca de 10% dos municípios brasileiros. Expandir o número de cidades e do contingente populacional atendido, de acordo com os perfis e necessidades de cada região, é uma estratégia necessária para aumentar a rede de proteção.

Ressalto que uma parceria entre os governos Federal, Estaduais e Municipais pode permitir a normatização técnica para segurança contra incêndio e pânico das edificações, que hoje ainda não existe. E a estruturação e a articulação de todos os serviços de prevenção e emergência tendem a aumentar a eficiência dos sistemas emergenciais de resgate e atendimento pré-hospitalar nos grandes centros urbanos e nas rodovias federais e estaduais,

além de contribuir para a redução da morbi-mortalidade e de sinistros diversos que atingem crianças, jovens, adultos e idosos nas cidades.

Finalmente, algumas iniciativas bem-sucedidas já mostraram que projetos preventivos sociais comunitários de inclusão e cidadania – executados pelos Corpos de Bombeiros em áreas de risco ou junto a populações vulneráveis – colaboraram positivamente com as políticas de segurança pública de caráter preventivo. Uma diretriz nacional nesse sentido pode contribuir para a difusão e a ampliação desses programas.

No entanto referencio que o Texto-Base (2009) recebeu contribuições de entidades representadas na Comissão Organizadora Nacional, no Fórum Preparatório Nacional e órgãos do Ministério da Justiça. O qual foi elaborado por Paula Miraglia e revisto pela Coordenação Executiva e utilizado em todas as etapas da 1ª CONSEG, exceto na etapa nacional, na qual foi utilizado o Caderno de Propostas (2009), resultado da sistematização das propostas apresentadas e debatidas ao longo do processo de mobilização e realização da conferência, o qual reuniu as contribuições das pessoas que participaram ativamente dos debates das etapas, preparatórias e eletivas, contemplando as propostas encaminhadas pelas seguintes etapas: conferências livres, Estaduais, municipais (eletivas e preparatórias) regionais, escolas, virtual e seminários temáticos.

### **3.1.4 Notas a partir do Caderno de Proposta da 1ª CONSEG**

O Caderno de Proposta (2009), é o resultado de todas as inserções obtidas em todas as etapas conforme tabela 11 na página 121, o qual objetivava facilitar os debates durante a Etapa Nacional da Conferência, reunindo e apresentando acúmulos, sinalizando tendências e indicando os posicionamentos mais recorrentes identificados na totalidade de propostas encaminhadas pelas etapas anteriores.

O princípio metodológico que orientou toda a Conferência é fundamentado na priorização de propostas, tornando-as mais fortes e, portanto, com mais chances de serem compreendidas, absorvidas e implementadas pela sociedade, evidenciados pelos os três segmentos que participam do processo: poder público, sociedade civil e trabalhadores da área de segurança pública.

No entanto, o processo de sistematização das proposições da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, compreendeu as seguintes etapas: 1-Recebimento dos relatórios de todas as etapas, através do e-mail “relatorio@conseg.gov.br” e sistema de envio de relatórios, acessado através do Portal da 1ª CONSEG; 2- Numeração e codificação dos relatórios, a partir

da ordem de chegada e a partir dos códigos previamente definidos, ou seja, à medida que os relatórios iam sendo recebidos, um a um, era enumerado, segundo a sua ordem de chegada; 3- Definição das categorias e subcategorias para “encaixe” das proposições em cada Eixo Temático evitando distribuir o mesmo assunto em mais de um Eixo; 4- Triagem do conjunto dos relatórios recebidos (identificação de prazos, e demais informações); porém, o dia 7 de agosto de 2009 foi considerada a data limite para recebimento de relatórios. O modelo padrão do Relatório foi adotado como critério de recebimento do mesmo. Quando algum relatório era recebido pelo e-mail e estava fora do formato estabelecido, era solicitada à instituição ou comissão organizadora sua adequação e reenvio; 5- Leitura de cada relatório e “encaixe” de princípios e diretrizes nas respectivas categorias e subcategorias; quando nenhum encaixe era possível, estabelecia-se uma nova subcategoria procurando contemplar a proposta em questão. Vale ressaltar que o conjunto de Princípios foi considerado um processo de sistematização à parte, dado que não estavam vinculados a nenhum dos 7(sete) eixos temáticos de debate da 1ª CONSEG; 6- Análise do conteúdo de cada subcategoria para geração de sínteses possíveis; consistia na leitura das propostas organizadas em cada subcategoria para identificação e definição da proposta de síntese. Eventualmente, a redação da proposta de síntese foi obtida a partir da redação de uma proposta contida na “nuvem”: o grande grupo de propostas que se referiam ao mesmo tema; 7- Geração das sínteses e organização do Caderno de Propostas.

Na tabela seguinte apresento o balanço geral de quais etapas propuseram mais princípios e diretrizes para a Política Nacional de Segurança.

**Tabela 9** - Quantitativo das proposições recebidas para sistematização inseridas no Caderno de Propostas

<b>Tipo de Etapas</b>	<b>Número de Relatórios Sistematizados</b>
Conferências Livres	1.135*
Conferências Municipais	52
Preparatórias	
Conferências Municipais Eletivas	123
Conferências Estaduais	27
Conferência Virtual	2
Conferências Livres das Escolas	1
Conferências Regionais	21
Seminários Temáticos	13
<b>TOTAL</b>	<b>1.374</b>

**Fonte:** Caderno de Propostas da 1ª CONSEG, 2009

\* Foram recebidos 1.140 relatórios de Conferências Livres, mas cinco deles não continham Princípios e Diretrizes para serem sistematizados.



A proposta metodológica da Conferência Livre ganhou corpo no país afora, foi o tipo de Etapa que mais mobilizou pessoas e encaminhou o maior número de contribuições para serem sistematizados e postos no Caderno de propostas. Como também foram às organizações do setor público que produziram a maior quantidade de relatórios, contudo por ser considerada uma atividade autônoma e autogestionada, que ocorreu independente de autorização do Ministério da Justiça ou repasse de recursos, demonstrou a adesão da sociedade brasileira, principalmente dos órgãos estatais, ao convite de se debater segurança pública. Segue, entretanto a tabela 10, com a relação dos municípios que realizaram no mínimo uma etapa das relacionadas na tabela anterior.

**Tabela 10** - Quantitativo de Conferências Livre realizadas nos municípios por Estado e Região.

REGIÃO	UF	Nº de conferências	TOTAL POR REGIÃO	
CO	Distrito Federal	11	53	
CO	Mato Grosso	07		
CO	Mato Grosso do Sul	16		
CO	Goiás	19		
N	Acre	6	48	
N	Amazonas	4		
N	Amapá	2		
N	Rondônia	03		
N	Roraima	01		
N	Tocantins	13		
N	Pará	13		
NE	Piauí	6		86
NE	Rio Grande do Norte	21		
NE	Sergipe	7		
NE	Alagoas	14		
NE	Bahia	13		
NE	CEARÁ	11		
NE	Maranhão	06		
NE	Paraíba	09		
NE	Pernambuco	5		
S	Santa Catarina	08	187	
S	Paraná	101		
S	Rio Grande do Sul	78		
SE	ESPÍRITO SANTO	10	140	
SE	Minas Gerais	58		
SE	Rio de Janeiro	32		
SE	São Paulo	40		
<b>TOTAL</b>			<b>514</b>	

**Fonte:** Elaboração própria, a partir de informações do Jornal da 1ª CONSEG, agosto de 2009

Nesse sentido, destaco que foram realizadas em 514 (quinhentos e catorze) municípios envolvidos, o que representa o expressivo percentual de aproximadamente 10% do total de cidades brasileiras distribuídas em todo o território nacional que realizaram conferências livre, mas para serem validadas precisavam seguir o que preconizava o texto base, portanto apesar da denominação de livre, as mesmas seguiam um planejamento pré definido pela comissão organizadora nacional.

Em seguida na tabela 11, apresento as contribuições de todos os participantes nas diversas etapas realizadas, as quais foram para o processo de sistematização e, conseqüentemente, inseridas no Caderno de propostas (2009), com se ver na referida tabela foram apresentadas 15.474 (quinze mil, quatrocentos e setenta e quatro) inserções.

**Tabela 11** - Quantitativo de inserções no Caderno de Propostas a partir das etapas realizadas.

Relação das Etapas	Nº de conferências realizadas	EIXOS TEMÁTICOS							TOTAL de Inserções
		1	2	3	4	5	6	7	
Conferências Livres	1.135	955	1.986	2.787	1.123	3.431	1.071	955	12.308
Conferências Estaduais	27	63	100	103	44	69	36	33	448
Conferências Municipais Eletivas	108	209	326	321	108	402	121	210	1.697
Conferências Municipais Preparatórias	52	90	122	109	56	160	38	65	640
Conferências Regionais	21	23	29	42	12	61	7	18	192
Conferências Livres das Escolas	1	1	1	3	1	4	0	1	11
Conferência Virtual	02	5	14	14	6	8	10	0	57
Seminários Temáticos	13	12	8	5	31	54	09	2	121
<b>TOTAL</b>	<b>1.359</b>	<b>1.358</b>	<b>2.586</b>	<b>3.384</b>	<b>1.381</b>	<b>4.189</b>	<b>1.292</b>	<b>1.284</b>	<b>15.474</b>

**Fonte:** Elaboração Própria, a partir das informações do Caderno de Propostas da 1ª CONSEG, 2009

Analisando a tabela 11, verifico que as conferências livres foram as que mais contribuíram com inserções para composição do caderno de propostas utilizado na etapa nacional; porém não tiveram como defender estas questões diretamente através da

participação deliberativa na nacional, ou seja, não houve possibilidade de participar ativamente do processo decisório.

No entanto, todas as etapas realizadas foram sistematizadas e inseridas no caderno de propostas, o qual foi utilizado na Etapa Nacional, apresentando um quantitativo de 26 (vinte e seis) princípios para serem apreciados e deliberados para resultarem nos 10 princípios; as 15.474 (quinze mil, quatrocentos e setenta e quatro) inserções, as quais foram transformadas em 364 (trezentos e sessenta e quatro - ver tabela 12 na página 122) diretrizes, para serem trabalhadas durante a etapa nacional, as quais, resultaram em apenas 40 (quarenta) diretrizes, contudo deveriam nortear a política de segurança pública.

**Tabela 12** - Quantitativo das diretrizes formuladas por eixo temático

<b>EIXOS TEMÁTICOS</b>	<b>Nº DE DIRETRIZES FORMULADAS</b>
Eixo 1- Gestão democrática: controle social e externo, integração e federalismo	39
Eixo 2 Financiamento e gestão da política pública de segurança	55
Eixo 3 Valorização profissional e otimização das condições de trabalho	85
Eixo 4 Repressão qualificada da criminalidade	35
Eixo 5 Prevenção social do crime e das violências e construção da cultura de paz	59
Eixo 6 Diretrizes para o Sistema Penitenciário	48
Eixo 7 Diretrizes para o Sistema de Prevenção, Atendimento Emergenciais e Acidentes	43
<b>TOTAL</b>	<b>364</b>

**Fonte:** Elaboração própria.

No quadro acima observo que o número de diretrizes formuladas por eixo nos remete a seguinte leitura, a participação principalmente dos órgãos públicos nas formulações dos três primeiros eixos e o quinto eixo representa a participação da sociedade civil a partir de instituições de direitos humanos.

Destaco ainda que conforme Relatório final da 1ª CONSEG/2009, a mesma teve um custo de R\$ 14.916.625,81 (catorze milhões, novecentos e dezesseis mil, seiscentos e vinte e cinco, reais e oitenta e um centavos).

Ao final da conferência após os debates e votações na etapa nacional obtivemos o seguinte resultado 10 (dez) princípios e 40 (quarenta) diretrizes, como preestabelecidas pela CON. Portanto, concluo esta descrição enfatizando que este resultado será analisado de forma qualitativa em consonância com as entrevistas realizadas, no capítulo seguinte, a partir dos referenciais teóricos desenvolvidos no 2º capítulo.

## CAPÍTULO IV

### **A PRIMEIRA CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA: ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÕES**

O Relatório final da Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª CONSEG) consolidou o resultado estabelecido pela Comissão Organizadora Nacional (CON), ou seja, os 10 (dez) princípios mais votados na plenária geral e com relação às diretrizes ocorreu o seguinte as 3 (três) mais votadas de cada Eixo Temático, totalizando 21 (vinte e uma) diretrizes, após as 21 (vinte e uma) diretrizes já mencionadas, as outras 19 (dezenove) mais votadas, totalizando o número 40 (quarenta). Conforme anexo “A” (ver página 159).

Os dados apresentados neste capítulo são resultantes da análise de conteúdo do resultado da 1ª CONSEG, a qual ocorreu no ano de 2009.

Em seguida, apresentamos a análise qualitativa referente a 11 (onze) entrevistas semi estruturadas realizadas com 04 (quatro) representantes do segmento sociedade civil, 02 (dois) do segmento trabalhadores, 02 (dois) do segmento gestores e 03 (três) representantes da organização da conferência nacional, sendo que dois deles um da sociedade civil e outro do Ministério da Justiça, fizeram parte da CON e o terceiro apenas fazia o intercâmbio entre a CONSEG com a secretaria de articulação da presidência, conforme tabela 14 (ver na página 134).

Nesse sentido, apresento o sumário geral referente à priorização durante a etapa nacional da 1ª CONSEG, inicialmente com relação aos princípios, que foram debatidos nos grupos de trabalhos, em seguida sistematizados e relacionados para a votação, na qual dos 19 (dezenove) princípios indicados, 10 (dez) foram priorizados pelos participantes, conforme regulamentava o regimento interno da conferência.

No entanto, a crítica substancial perpassa pelo fato de que o regimento interno não foi aprovado pelos participantes da conferência, ou seja, foi aprovado apenas pela comissão organizadora nacional; da mesma forma que ocorreu a sistematização dos princípios, o procedimento utilizado foi o mesmo com as 40 (quarenta) diretrizes priorizadas; as quais estão representadas e passo a analisá-las, a partir dos 07(sete) eixos temáticos representados na tabela seguinte de número 13 (ver página 124).

**Tabela 13** - Número de princípios e diretrizes priorizados na 1ª CONSEG

Eixos temáticos	Quantitativo para votação	Quantitativo de princípios e diretrizes priorizados	Número de votos obtidos
Princípios	19	10	2.781
Gestão democrática: controle social, integração e federalismo	50	06	2.291
Financiamento e gestão da política pública de segurança	64	04	2.519
Valorização profissional e otimização nas condições de trabalho	77	06	2.273
Repressão qualificada da Criminalidade	33	07	2.569
Prevenção social do crime e das violências e construção da paz	86	06	2.111
Diretrizes para o sistema penitenciário	41	06	2.371
Diretrizes para o sistema de prevenção, atendimentos emergenciais e acidentes	19	05	2.616
<b>Total</b>	<b>389</b>	<b>50</b>	<b>19.531</b>

**Fonte:** Elaboração própria a partir do caderno de priorização das oficinas distribuído aos conferencistas.

Podemos verificar na tabela 13, que o resultado final da conferência, após os debates e votações na etapa nacional, na qual obtivemos 10 (dez) princípios norteadores do que deveria ser uma Política de Segurança Pública participativa se a metodologia utilizada pela CON estabelecesse um momento para definição dos princípios e diretrizes antagônicos através de debates e votação, porém não ocorreu este momento e o resultado de uma definição participativa ficou prejudicado; mesmo assim com todos os problemas que já enfatizamos com relação a participação cidadã na 1ª CONSEG, destaco que o princípio mais votado tem como objetivo tornar a segurança pública uma política de Estado com autonomia administrativa, financeira, orçamentária e funcional das instituições envolvidas, com descentralização e integração sistêmica do processo de gestão democrática, consolidando o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), os quais são programas específicos de governo, anteriores a 1ª CONSEG que foram referendados e legitimados na conferência; nesse sentido destaco a hipótese de que estamos frente a uma nova forma de hegemonia.

Não obstante, contrariando toda essa perspectiva o segundo princípio mais votado tem por finalidade a manutenção da previsão constitucional da política de segurança pública

vigente conforme artigo 144 da Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88), ou seja, mantêm-se o modelo constituído ainda no período ditatorial brasileiro, ou seja o modelo militarista e penalista, sem as devidas mudanças para o exercício democrático com participação e governança. Lamentavelmente a metodologia utilizada na conferência não colocava em disputa os interesses divergentes principalmente dos grupos corporativos das instituições, o que ocasionou resultados antagônicos.

Ressalto que os demais princípios se coadunam com a perspectiva do princípio mais votado, objetivando a segurança pública na defesa da dignidade da pessoa humana, com respeito às diversas identidades religiosas, culturais, étnico-raciais, geracionais, de gênero, orientação sexual e as das pessoas com deficiência. Devendo ainda combater a criminalização da pobreza, da juventude, dos movimentos sociais e seus defensores, valorizando e fortalecendo a cultura de paz, ou seja, tudo o que na prática não acontece. Desta forma promovendo as reformas estruturais no modelo organizacional de suas instituições, nos três níveis de governo, democratizando, priorizando o fortalecimento e a execução do SUSP, do PRONASCI e do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP); estabelecendo um sistema nacional de conselhos de segurança autônomos, independentes, deliberativos, participativos e tripartites para favorecer o controle social nas três esferas do governo.

Nessa perspectiva buscando consolidar a importância do município como co-gestor, fortalecendo sua atuação na prevenção social do crime e das violências, a partir da intersetorialidade e transversalidade viabilizando a integração sistêmica com as políticas sociais, sobretudo na área da educação, como forma de prevenção do sinistro, da violência e da criminalidade, reconhecendo que esses fenômenos tem origem multicausal (econômicas, sociais, políticas, culturais, entre outras) e que a competência de seu enfrentamento não pode ser de responsabilidade exclusiva dos órgãos de segurança pública.

Os princípios vislumbram ainda a necessidade de reestruturação do sistema penitenciário, tornando-o mais humanizado respeitando as identidades, com capacidade efetiva de ressocialização dos apenados, garantindo legitimidade e autonomia na sua gestão, privilegiando formas alternativas à privação da liberdade incrementando as estruturas de fiscalização e monitoramento. Ocorre que segundo Soares (2006, p.116) nossas instituições de segurança, polícias e sistema penitenciário, suas formas de organização e estratégias usuais constituem soluções esgotadas que só cumpriram sua missão durante a ditadura.

Contrariando esta lógica, os princípios aprovados objetivam também o fortalecimento da família, da educação como garantidora da cidadania e de condições essenciais para a prevenção da violência, transferindo em certa medida parte da responsabilidade do Estado a

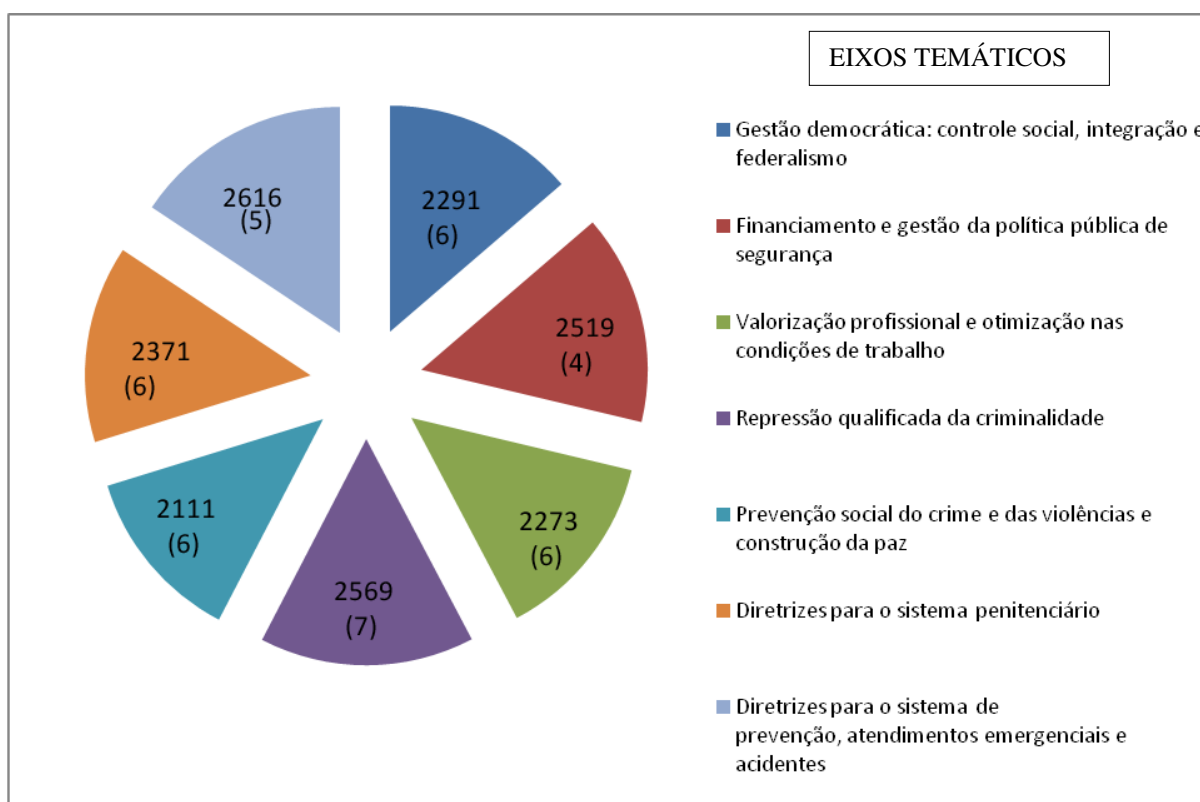
sociedade civil. Nesse sentido considerando os trabalhadores da área como educadores, apostando em uma formação humanista a partir de mudanças na matriz curricular dos profissionais da segurança pública, valorizando-os por meio da garantia de seus direitos assegurando também o seu bem estar físico, mental, familiar, laboral e social. Enfim a política de segurança pública deve ser assumida por todos os segmentos da sociedade conforme já referência artigo 144 da Constituição Federal do Brasil/1988.

Entretanto, mediante a análise dos 10 (dez) princípios priorizados, observo que o segundo mais votado, anula a perspectiva de mudança da política de segurança pública, como também, não temos como definir quem apresenta o novo modelo, o qual podemos caracterizá-lo como prevencionista e participativo, como também, quem visa manter o modelo atual (militarista e penalista), pois a metodologia utilizada não colocava esses grupos em disputa; com relação aos grupos podemos destacar alguns por exemplo os corporativos intra instituições (na polícia civis entre delegados e agentes; nas policiais militares entre oficiais e praças) e os inter corporativos, os quais ocorreram entre todas as instituições cada uma visava manter ou conseguir o que definimos como competência, mas que na prática entendemos como poder; nessa perspectiva a sociedade civil muito heterogênea (grupos de direitos humanos, GLBT, mulheres, religiões, movimentos sociais, negros, entre outros.) ficaram também muito divididas o que ocasionou os antagonismos, mas reforço, o que realmente possibilitou este resultado divergente entre o princípio mais votado e o segundo (ver anexo “A” na página 159) foi a metodologia utilizada.

Contudo, os demais princípios priorizados seguem a perspectiva do primeiro mais votado que é justamente a necessidade de mudança do sistema de segurança pública, assim como o sistema penitenciário brasileiro os quais durante o processo de redemocratização de alguma forma tem sido tratado com negligência pelos poderes públicos e também pela organização social como um todo; mas a 1ª CONSEG convocada pelo governo federal reaquece esse debate e a necessidade da *accountability* social, ou seja, a responsabilização com participação e controle social pautado na governança.

Desta forma visando facilitar o entendimento e as análises das diretrizes priorizadas, as agrupei no Gráfico 1 (ver página 127) de acordo com os 07 (sete) eixos temáticos que foram utilizados na metodologia da 1ª CONSEG, anteriormente apresentados na página 45, conforme texto base utilizado durante toda a conferência, para direcionar os debates e construção do resultado da etapa nacional.

**Gráfico 1** - Quantitativo de eixos temáticos com as respectivas votações e número de diretrizes aprovadas



**Fonte:** Elaboração própria, a partir do caderno de priorização das oficinas distribuídos aos conferencistas

De acordo com o texto base da 1ª CONSEG, o primeiro eixo temático visava discutir a gestão democrática: controle social, integração e federalismo da segurança pública; no qual após as oficinas de debate foram para votações 50 (cinquenta) diretrizes e desse quantitativo foram priorizadas apenas 06 (seis) as quais obtiveram 2.291 (dois mil duzentos e noventa e um) votos. Entretanto das 40 (quarenta) diretrizes priorizadas conforme anexo “A” (ver página 159), observo que a primeira e a segunda mais votada desse eixo atingiu a quinta e décima primeira colocação, sendo que as demais estão colocadas da vigésima mais votada em diante; as quais apresentam potencialmente o requisito principal da mudança buscando reestruturar o sistema de segurança pública de forma participativa através dos conselhos, gabinetes integrados, PRONASCI, a partir dos três níveis de governo, transformando o sistema de segurança pública numa política transparente com a participação social.

No entanto observo que o texto base da conferência (MJ/2009, pag. 21 a 24) já indicava esses resultados uma vez que apresenta a necessidade de reforma a partir do SUSP, implementado pelo governo federal em 2003, que não tem apresentado resultados práticos em todos os entes federados; o PRONASCI também implementado em 2007, o qual conforme



relatório do Ministério da Justiça (Segurança Pública com Cidadania/2010) contemplou apenas 11 (onze) Estados e o Distrito Federal; os Gabinetes Integrados (GGIs), a reestruturação do CONASP; o qual foi efetivado de forma tripartite após a 1ª CONSEG; neste cenário serve como orientação para os Conselhos Estaduais, Municipais, Conselhos Comunitários de Segurança, juntamente com os mecanismos de controle formais (corregedorias e ouvidorias). Nessa perspectiva verifico que as diretrizes priorizadas na conferência em grande parte o governo em nível federal vem estabelecendo estas políticas a partir de decisões administrativas, nesse contexto observo que os participantes naquilo que não divergiram legitimaram a política do governo federal.

O eixo temático dois colocou em debate o financiamento e gestão da política pública de segurança, no qual após as oficinas de debate foram para votação 64 (sessenta e quatro) diretriz, desse quantitativo, foram priorizadas apenas 04(quatro), as quais obtiveram 2.519 (dois mil quinhentos e dezenove) votos, conforme anexo “A” (ver página 159) atingindo a quarta, oitava, décima segunda e décima quinta colocação do resultado final da 1ª CONSEG; as quais são propostas significativas para mudanças no sistema de segurança, começando pela primeira, a qual visa estabelecer a atuação das policiais a partir do ciclo completo, a segunda transformar as guardas municipais em polícias, a terceira referencia a transição da segurança pública para atividade eminentemente civil; desmilitarizando as polícias, desvinculando a polícia e corpos de bombeiros das forças armadas, democratizando e revendo os regulamentos e procedimentos disciplinares, garantindo a livre associação sindical, o direito de greve e filiação político-partidária, assim como a criação de código de ética único, respeitando a hierarquia, a disciplina e os direitos humanos; submeter irregularidades dos profissionais militares à justiça comum.

No entanto destaco que a menos votada nesse eixo contraria totalmente o teor da primeira mais votada aprovando rechaço absoluto à proposta de criação do ciclo completo de polícia o que evidencia a disputa entre os grupos corporativistas civis e militares. Embora o Texto Base (2009) da conferência nesse eixo visava direcionar o debate para questões referentes ao modelo de financiamento, gestão orientada por resultados, reformas institucionais das instituições de segurança pública, produção do conhecimento, formulação de indicadores de desempenho, integração das informações, observatório nacional e segurança privada; observo que foram formuladas e indicadas para o momento de priorização muitas diretrizes de acordo com o direcionamento do texto base, no entanto na votação e, de acordo com as quatro diretrizes priorizadas nesse eixo, prevaleceu a individualidade entre as instituições do sistema de segurança pública, a aprovação do ciclo completo, depois o rechaço

a esta aprovação, a regulamentação das guardas municipais como policiais municipais, e ainda aprovou-se a desmilitarização das policiais militares, ou seja a proposta do eixo 2 de discutir financiamento e gestão não foi devidamente contemplada no resultado da votação; evidenciando ainda mais a disputa entre grupos de interesses.

Nesse sentido, de acordo com o Texto Base (2009, p. 25) é preciso “buscar formas estáveis e montantes suficientes para o financiamento”, mas o modelo nacional continua o mesmo, ou seja, o financiamento ocorre através do Fundo Nacional de Segurança Pública, Fundo Nacional Penitenciário e pelo PRONASCI.

Com relação ao terceiro eixo temático debateu-se sobre a valorização profissional e otimização nas condições de trabalho do sistema de segurança pública, no qual após as oficinas de debate foram para votação 77 (setenta e sete) diretrizes, desse quantitativo foram priorizadas apenas 06 (seis) no resultado da 1ª CONSEG, as quais obtiveram 2.273 (dois mil duzentos e setenta e três) votos, conforme anexo “A” (ver página 159), entretanto as três primeiras ficaram na sexta, décima terceira e décima oitava colocação, as demais foram priorizadas da vigésima primeira em diante, do resultado geral das 40 (quarenta) diretrizes. As duas primeiras diretrizes priorizadas com maior votação direcionam para o estabelecimento da valorização profissional a partir da questão salarial; a terceira mais votada se refere a desmilitarização, mas ainda traz no bojo a questão salarial; a quarta diretriz ainda está relacionada as Polícias Militares (PPMM), pois visa democratizar os regulamentos e procedimentos disciplinares militares, conforme o artigo 5º da CF/88; a penúltima vincula a valorização a partir da qualidade de vida com apoio biopsicossocial, aos trabalhadores da Segurança Pública, e a última visa prover os servidores da segurança pública das prerrogativas constitucionais dos integrantes do Ministério Público e do Poder Judiciário; ou seja da inamovibilidade, irredutibilidade salarial, entre outros.

Então como se ver os participantes e principalmente os trabalhadores vinculariam a valorização profissional, a questão salarial, a desmilitarização, a democratização do sistema e por fim as garantias constitucionais. Entretanto as diretrizes aprovadas nesse eixo ratificam o direcionamento do texto base da 1ª CONSEG, destoando um pouco do texto base no tocante a questão salarial, o qual se orienta de acordo com as especificidades regionais; ressalto que nesse eixo não ocorreu divergências entre s grupos de interesses corporativos.

No quarto eixo temático debateu-se sobre a repressão qualificada da criminalidade no âmbito da segurança pública, em seguida após as oficinas de debate foram para votação, 33 (trinta e três) diretrizes, desse quantitativo foram priorizadas 07 (sete) no resultado final da 1ª CONSEG, as quais obtiveram 2.569 (dois mil quinhentos e setenta e nove) votos, conforme

anexo “A” (ver página 159), observo que a primeira mais votada desta temática foi a segunda do resultado geral, mas a segunda desse grupo foi a décima sexta e as demais aparecem da vigésima quarta em diante no cômputo geral das 40 (quarenta) diretrizes; a primeira diretriz prioritizada nessa temática obteve 42% do quantitativo dos votos recepcionados pelas seis mais votadas, a qual busca promover a autonomia e a modernização dos órgãos periciais criminais, por meio de orçamento próprio, como forma de incrementar sua estruturação, assegurando a produção isenta e qualificada da prova material, bem como o princípio da ampla defesa e do contraditório e o respeito aos direitos humanos.

Outrossim, a segunda mais votada visa a questão da modernização do inquérito policial, a terceira o fortalecimento da inteligência policial, a quarta versa sobre as delegacias especializadas na promoção de programas para a erradicação da intolerância e da violência de gênero, da pessoa idosa, de crimes raciais, e contra GLBT; entretanto, a quinta diretriz objetiva a realização da segurança pública respeitando a heterogeneidade dos diversos grupos sociais, evitando abusos e intensificando o combate ao trabalho escravo, ao tráfico de seres humanos, à exploração sexual de crianças e jovens, à homofobia, ao racismo e à violência familiar. A sexta diretriz versa o combate a partir da ampliação de ações policiais qualificadas, adentrando aí nas questões de inteligência policial e o acréscimo do policiamento ostensivo.

Por fim a sétima questão desse eixo versou sobre tipificações específicas de crimes cometidos contra profissionais de segurança, seus familiares, transformando-os em crimes hediondos. Entretanto todo o resultado apresentado desse eixo reforça em muito a previsão do texto base e o que já vem sendo adotado como política de governo na segurança pública.

No quinto eixo temático ocorreu o debate referente a prevenção social do crime e das violências e construção da paz, no qual após as oficinas de debate foram para votação 86 (oitenta e seis) diretrizes desse quantitativo foram prioritizadas apenas 06 (seis) no resultado da 1ª CONSEG, as quais obtiveram 2.111 (dois mil cento e onze) votos, conforme anexo “A” (ver página 159), contudo as duas primeiras atingiram a sexta e nona colocação no resultado geral, as demais foram prioritizadas da trigésima terceira em diante, com relação as 40 (quarenta) diretrizes; por conseguinte analisando as duas primeiras diretrizes prioritizadas com maior votação e a sexta dessa temática elas são complementares no sentido de direcionarem a política de segurança a partir da implementação e institucionalização de programas de policiamento comunitário, com foco em três aspectos: primeiro nas próprias instituições de segurança, com estudos, pesquisas, planejamento, sistemas de fiscalização e policiamento preventivo, transparência nas ações policiais, bem como a reeducação e formação das forças

policiais, reduzindo a postura militarizada; segundo com programas educativos de prevenção dentro das escolas, famílias, movimentos sociais e culturais e a comunidade como um todo; terceiro apoiados no desenvolvimento de redes sociais e inter-setoriais para a criação de uma ampla rede de prevenção e segurança.

Nesse sentido estabelecendo ainda o combate e prevenção a todas as formas de preconceitos e discriminações e a impunidade de crimes por motivações preconceituosas, com os recortes em pessoas com deficiência, geracional, étnico-racial, orientação sexual e identidade de gênero; com a instituição de programas de prevenção primária da violência. Ressalto ainda que a terceira mais votada nesse grupo reafirma a manutenção da maioria penal aos 18 (dezoito) anos; a quarta versa sobre o fortalecimento da defensoria pública e a quinta visa reafirmar o cumprimento do estatuto do desarmamento como uma política de Estado.

Nesse sentido, Soares (2006, pg.144) adverte que a política de segurança e seu desempenho devem afirma-se como uma política de Estado, não de governo, exigindo compromissos que ultrapassem os mandatos e permaneçam invulneráveis. O que não ocorre com a política de segurança pública, a qual não tem sido prioridade para os governos embora o discurso seja de priorização.

O sexto eixo temático focou o debate no o sistema penitenciário, nas oficinas de debate foram confeccionadas para votação geral 41(quarenta e uma) diretrizes, desse quantitativo foram priorizadas apenas 06 (seis) no resultado geral da 1ª CONSEG, as quais obtiveram 2.371(dois mil trezentos e setenta e um) votos, conforme anexo “A” (ver página 159), entretanto a primeira mais votada desta temática alcançou a dianteira também do resultado geral, mas a segunda desse grupo foi a décima sétima e as demais aparecem da vigésima segunda colocação em diante do cômputo geral das 40 (quarenta) diretrizes; a primeira diretriz priorizada desta temática obteve 46% do quantitativo dos votos recepcionados pelas seis mais votadas, a qual busca dotar o Sistema Prisional de um quadro de servidores penitenciários efetivos, respondendo pela própria gestão, transformando-os em polícias penais; a segunda diretriz versa sobre a garantia do acesso à justiça e assistência jurídica gratuita assegurando maior celeridade aos processos e benefícios da Lei de Execução Penal; a terceira visa priorizar na agenda política, administrativa e financeira dos governos para a estruturação de um Sistema Nacional de Penas e Medidas Alternativas; a quarta objetiva a gestão democrática do sistema prisional, oficialização e incentivo à criação de Conselhos Penitenciários Federal, Estadual e Municipais; a quinta estabelece a desvinculação da custódia de presos, tanto provisórios como condenados, das secretarias de segurança

pública; e por fim, a sexta diretriz tem por finalidade a melhoria dos serviços de saúde dos reclusos e profissionais, atendendo às especificidades de idade e gênero.

No entanto, Soares (2006, pg. 120) nos adverte que os Estados não cumprem a Lei de Execuções Penais, promulgada no ano de 1984. Destaco ainda que mais de 200 (duzentos) mil apenados no Brasil são presos provisórios, ou seja, não foram devidamente julgados, mesmo diante do caos da segurança pública, pois as policiais não atendem todas as ocorrências, o sistema judiciário não julga em tempo hábil e o sistema penitenciário não tem vagas para os apenados; porém como não se investe e, não se prioriza o sistema de justiça criminal, a atual Presidente da República do Brasil Dilma Rousseff, assinou a lei número 12.403 que muda alguns dispositivos penais, entre eles o benefício da liberdade àqueles que se encontram encarcerados e não foram julgados.

No sétimo e último eixo temático ocorreu o debate do sistema de prevenção, atendimentos emergenciais e acidentes, nas oficinas de debate foram estabelecidas para votação geral 19 (dezenove) diretrizes desse quantitativo foram priorizadas 05 (cinco) no resultado geral da 1ª CONSEG, as quais obtiveram 2.616 (dois mil seiscentos e dezesseis) votos, conforme anexo “A” (ver página 159), no entanto a primeira mais votada desta temática alcançou a terceira colocação do resultado geral, mas a segunda desse grupo foi a décima e as demais aparecem da décima terceira em diante no cômputo geral das 40 (quarenta) diretrizes; a primeira diretriz dessa temática priorizada obteve 39% do quantitativo dos votos recepcionados pelas cinco mais votadas, a qual tem por finalidade a manutenção das atribuições constitucionais e a autonomia dos corpos de Bombeiros Militares (BBMM); no mesmo direcionamento a terceira diretriz prioriza os Bombeiros Militares no Plano Nacional de Segurança Pública, bem como a criação das Comissões Municipais de prevenção de acidentes e desastres custeados pelo governo federal, criando uma Secretaria Executiva de Defesa Civil, garantindo a coordenação da Defesa Civil aos BBMM.

A segunda diretriz insere a prevenção a partir do calendário escolar; a quarta vincula a prevenção na garantia recursos orçamentários e financeiros mínimos e proporcionais para adoção de políticas públicas e por fim a quinta e última diretriz também visa a ampliação da rede do sistema de prevenção, atendimentos emergenciais e acidentes em todos os municípios do Brasil. Ressalto que este resultado deve-se muito a atuação do Corpo de Bombeiros Militares no Brasil, os quais também potencializaram o resultado divergente entre o primeiro e segundo princípio mais votado, ou seja enquanto o primeiro visava a mudança constitucional o segundo preconiza a manutenção do artigo 144 da CF/88, ou seja manter intacto o modelo.

Por fim, conversando com alguns profissionais desta área os mesmos informaram que em alguns países os bombeiros não são mais militares e no Brasil já existe grupos de bombeiros civis, ou seja, visaram manter seus interesses corporativos em detrimento das mudanças temendo a concorrência.

#### 4.1 ANÁLISE QUALITATIVA DAS ENTREVISTAS

A representação do Estado da Paraíba na etapa nacional contou com 51 (cinquenta e um) participantes eleitos, 30 (trinta) da sociedade civil e 21 (vinte e um) trabalhadores da segurança pública, assim como de 21 (vinte e um) do segmento gestor público indicado, perfazendo um total de 72 (setenta e dois) representantes na nacional; destes, selecionei uma amostra de 4 (quatro) do segmento da sociedade civil, um que se posicionava como representante dos direitos humanos direcionando sua luta visando beneficiar os grupos vulneráveis, outro das religiões consideradas de origem africanas, um das associações de bairros da cidade de João Pessoa e, por fim uma representante feminina que tem um trabalho voltado a mobilização comunitária, também da cidade de João Pessoa, atuando num dos bairros mais populoso; em seguida 2 (dois) do segmento trabalhadores, um da polícia civil e outro da polícia militar; e 2 (dois) do segmento gestores, um indicado pelo governo Estadual e outro pelo municipal; desta maneira, visando ter uma seleção de entrevistados que pudessem acolher todas as entidades que representaram o Estado da Paraíba na 1ª CONSEG.

Entrevistei ainda 3 (três) da comissão de organizadores da 1ª CONSEG em nível nacional, um representante de uma entidade representativa da sociedade civil, outro do Ministério da Justiça e um da Secretaria de articulação política da presidência. Visando colher informações substanciais desses segmentos que organizaram a conferência, uma vez que houveram muitas influências nas decisões da Comissão Organizadora Nacional, através do Ministério da Justiça.

Com a finalidade de tornar a análise dos dados mais didática, como opção metodológica, agrupei os representantes em quatro categorias: sociedade civil (SC), trabalhadores da segurança pública (TS), gestores públicos (GP) e organizadores da conferência nacional (OC); posteriormente cito as perguntas de acordo com o roteiro de entrevista semi-estruturado, conforme apêndice “B” (ver na página 158), em seguida seleciono para cada pergunta quatro falas, de um dos integrantes de cada categoria entrevistado e, as analiso em consonância com as respostas selecionadas. Conforme a tabela número 14 na página seguinte.

**Tabela 14** - Número de representantes entrevistados por categorias, da 1ª CONSEG/ 2009.

<b>Categorias</b>	<b>Número de entrevistados</b>	<b>Nº de perguntas</b>	<b>Breve Biografia dos entrevistados</b>
Sociedade Civil (SC)	04	10	(01-SC) a entrevistada é representante dos movimentos sociais da Paraíba, a qual foi realizada em 10 de novembro de 2010; (02-SC) o entrevistado é representante das entidades associativas de Bairros da cidade de João Pessoa-PB, a qual foi realizada em 12 de novembro de 2010; (03-SC) o entrevistado é representante dos Direitos Humanos pautado no reconhecimento das religiões de origem africanas, a qual foi realizada em 10 de novembro de 2010; e (04-SC) o entrevistado é representante dos Direitos Humanos direcionando o reconhecimento social do GLBT, a qual foi realizada em 16 de dezembro de 2010
Trabalhadores da segurança pública (TS)	02	10	(01-TS) o entrevistado é representante da Polícia Militar do Estado da Paraíba a qual foi realizada em 09 de novembro de 2010; (02-TS) o entrevistado é representante da Polícia Civil do Estado da Paraíba, a qual foi realizada em 11 de novembro de 2010.
Gestores públicos (GP)	02	10	(01-GP) o entrevistado é representante do Segmento Gestores Públicos mais é membro da Guarda Municipal do Município de João Pessoa-PB, a qual foi realizada em 11 de novembro de 2010; (02-GP) o entrevistado é representante do Segmento Gestores Públicos mais é membro da Polícia Militar do Estado da Paraíba, a qual foi realizada em 22 de novembro de 2010.
Organizadores da 1ª CONSEG/ 2009 (OC)	03	10	(01-OC) o entrevistado é representante da Secretaria Nacional de Articulação Política, participou da organização da 1ª CONSEG, a qual foi realizada em 10 de novembro de 2010; (02-OC) o entrevistado é representante da sociedade civil pela a mov paz como membro do CONASP, participou da organização e mobilização da 1ª CONSEG e também foi um dos responsáveis pela organização da Etapa Estadual realizada no Estado da Paraíba, a qual foi realizada em 23 de dezembro de 2010; (03-OC) o entrevistado é representante do Ministério da Justiça como membro do CONASP, participou da organização e da mobilização da 1ª CONSEG e representou o governo federal percorrendo os 27 (vinte e sete) Estados da Federação, a qual foi realizada em 23 de fevereiro de 2011.
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

**Fonte:** Elaboração própria.

Inicialmente, a primeira pergunta utilizada nas entrevistas visou captar o envolvimento dos pesquisados acerca do processo de construção e o porquê da convocação da 1ª CONSEG. Obtivemos as seguintes respostas de alguns entrevistados:

Eu [...] acredito que é gritante o fenômeno da violência que vem crescendo exorbitantemente e aí eles sentiram a necessidade da sociedade civil para ouvi-la [...] e sabendo que os violentos saem do seio da sociedade então essa conferência veio justamente para unir forças as polícias e a sociedade civil; foi muito importante agente poder apreciar vários atores de segurança e de sociedade civil, claro que faltaram algumas sociedades organizadas até se reclamou muito lá mais eu acho para a primeira eu acredito que tenha sido positiva. (01-SC, entrevista realizada em 10 de novembro de 2010).

[...] a convocação aconteceu porque a política de segurança pública não deixa de ser um calo para qualquer governo [...] mas a questão principal era para dar um resposta a sociedade e o clamor que se tinha com a segurança pública o governo precisava dizer que estava fazendo alguma coisa já que de muito tempo não tivemos mudanças desse processo então seria a forma de manifestar uma preocupação por parte da estrutura governamental, o processo se deu de forma inteligente democrática e dinâmica a partir do momento que se teve a idéia de se ouvir opinião dos três segmentos, [...] agora ficou uma lacuna por que serviu muita vezes de argumento para o governo não por em prática por entender que existia pontos contraditórios [...] ficou a questão se defendia lá o fim da militarização e depois a manutenção do artigo 144 uma proposta inviabiliza a aplicação da outra [...] pararam por aí talvez porque não tivessem interesse de chegar a essa definição. (01-TS, entrevista realizada em 09 de novembro de 2010).

[...] a preocupação das autoridades constituídas a partir da presidência da república despertando que o crescimento da violência é uma realidade no país. (02-GP, entrevista realizada em 22 de novembro de 2010).

[...] esta conferência foi preparada e chamada pelo presidente da república e pelo ministro da justiça com um enfoque muito claro na questão da valorização tanto no serviço de quem trabalha na ponta da segurança pública e também por aqueles que são mais atingidos pela a insegurança pública que vem se instalando ano a ano no nosso país. (01-OC, entrevista realizada em 10 de novembro de 2010).

Nesse sentido, as respostas destacadas das entrevistas resumem o porquê da convocação da 1ª CONSEG, ou seja, os índices crescentes da criminalidade e a necessidade do governo federal em demonstrar aos atores interessados, da sociedade política e sociedade civil a preocupação com a política de segurança pública, como já havia ocorrido em outras áreas do governo a exemplo da saúde, educação, entre outros. os entrevistados acerca de como se deu o processo responderam que foi democrático uma vez que foram ouvidos todos os segmentos, nas conferências municipais e Estaduais, finalizando na etapa Nacional; no entanto os entrevistados entenderam como democrático a forma de participação, pois foram



ouvidos, mas fica evidente que não havia interesse por parte dos organizadores de uma definição, pois a metodologia favoreceu os antagonismos entre os princípios e entre as diretrizes, para que o governo tome uma posição ou outra, mantendo-se como hegemônico. Então fica claro que a convocação se deu de cima para baixo a idéia surge, a partir de funcionários que integravam a equipe de governo do ministério da justiça, embora vislumbresse aí o clamor social, outro elemento que certamente influenciou a convocação foi a proximidade do pleito eleitoral para Presidente da República do ano de 2010, nessa perceptiva o processo da conferência ocorreu entre as representações de gestores, trabalhadores e sociedade civil.

No segundo questionamento utilizado nas entrevistas perguntei o porquê da participação do entrevistado na conferência.

[...] porque eu sou militante social de um grupo extremamente vulnerável excluídos das políticas públicas especificamente na área de segurança pública eu milito no movimento LGBT que é um grupo que defende os direitos humanos de lésbicas gays travestis transexuais então esse segmento junto com outros mulheres, indígenas, quilombolas e o pessoal da promoção da igualdade racial [...]temos mais de 30 organizações no Brasil na Paraíba nós temos uns dez grupos organizados e elegemos como prioridade está intervindo nesses espaços [...] inclusive o direito de ter uma segurança pública humanizada igualitária e sem discriminação. (04-SC, entrevista realizada em 16 de dezembro de 2010).

[...] sou militante dentro das causas questões de segurança pública. (02-TS, entrevista realizada em 11 de novembro de 2010).

Fui escolhido para representar o comando geral da polícia da Paraíba por termos a experiência de quase 30 anos de serviço [...] também sou em Administrador de empresas e isso nos dar uma visão da amplitude das coisas [...] uma visão mais aberta [...], por isso nós fomos escolhidos participamos desde a municipal, estadual e nacional. (02-GP, entrevista realizada em 22 de novembro de 2010).

Nós participamos porque nossa organização trabalha a cultura de paz no país a mais de 15 anos [...] trabalhando de manhã tarde e noite buscando diminuir a violência [...] se aproximando do Ministério da Justiça porque nós entendíamos que uma das ferramentas mais eficazes para a diminuição da morte é o controle de armas, ou seja o instrumento que mais mata seres humanos no Brasil [...] ao ponto de ser convidado para participar da comissão organizadora nacional pelo trabalho desenvolvido pelo mov paz. (03-OC, entrevista realizada em 23 de dezembro de 2010).

Observo nesta questão que os participantes responderam a indagação informando a militância na área de segurança pública, nesse sentido até o representante dos gestores públicos enforcou a experiência para justificar a sua indicação e participação; assim vislumbavam a importância da construção coletiva das políticas públicas, sobretudo na

segurança pública onde existia distanciamento e um afastamento histórico; e a conferência possibilitou o início da construção de um modelo participativo, envolvendo atores da sociedade política e sociedade civil.

A terceira pergunta, complementava a segunda visando a própria análise do entrevistado de sua participação na 1ª CONSEG.

[...] é eu me senti um guerreiro no meio de grandes leões; [...] todos eles tem essa militarização na cabeça o superior é que manda[...] foi uma batalha muito pesada para você ter que dizer que nós vínhamos aqui para dizer que não queremos isso queremos respeito dignidade para o GLBT e no meu caso religiões africanas nós queremos tratamento igual [...]eles precisam respeitar o outro como ele é a religião independente do que ele pratica o Estado é laico e agente precisa se entender nisso. (03-SC, entrevista realizada em 10 de novembro de 2010).

[...] já discutíamos internamente dentro da instituição [...] nós temos uma estrutura que dificulta essa facilidade de discussão e lá nós tivemos esta oportunidade [...] queríamos e acreditávamos que haveria uma mudança afinal [...] todos foram com aquela idéia que vai sair alguma coisa de concreto vai ser um marco vai ser o divisor de águas na segurança pública fui pra lá e participei ativamente do processo. (01-TS, entrevista realizada em 09 de novembro de 2010).

[...] bastante proveitosa pelo fato de poder trocar idéias com os gestores, sociedade civil e trabalhadores e agente ver que existia uma vontade comum tanto naqueles que estavam na condição de civil como na condição de trabalhadores e gestores todos preocupados com a segurança pública [...] na qualidade de gestor agente viu que pode ter algo em comum [...] juntos para termos idéias comuns e assim melhorar-mos a nossa segurança e reduzirmos a criminalidade. (02-GS, entrevista realizada em 22 de novembro de 2010).

[...] nós trabalhamos muito com a diferença porque agente só encontra a igualdade nas diferenças essa é um convicção do nosso movimento então partindo disso nós nos sentimos muito em casa para olhar os diferentes na questão da Conseg gestores e trabalhadores apesar de estarem junto pareciam que estavam muito distante [...] a nossa participação foi servir de ponte entre trabalhadores gestores e a própria sociedade. (02-OC, entrevista realizada em 23 de dezembro de 2010).

Observo que nesse questionamento os participantes responderam a indagação enfatizando a necessidade de mudanças nas instituições e na própria política de segurança; assim como o compromisso de uma cultura de paz voltada ao respeito da dignidade humana com relação as diferenças dos diversos atores da sociedade civil. Certamente paradigmas foram quebrados com debate entre os três segmentos participantes da conferência visando a construção de uma sociedade justa e solidária convergindo para respeito as diferenças e promovendo a dignidade da pessoa humana. Mas os organizadores da conferência em suas

falas estavam preocupados em coordenar e engajar os três segmentos no espaço de debate e de diálogo da conferência.

A quarta pergunta utilizada visava perceber dos pesquisados se existiam grupos de interesse na conferência e como eles atuaram em defesa de suas propostas:

Foi uma conferência muito atípica da que eu tenho participado nesses últimos 10 anos onde tinha três segmentos organizados de um lado os operadores(gestores) de segurança que representavam a união estados e municípios, de outro lado os trabalhadores da segurança representados por suas categorias e na ponta tinha um outro grupo que era a sociedade civil que atuam nos diversos locais da promoção da cidadania, [...] os movimentos sociais com a sociedade civil organizada que [...] vislumbra uma segurança pública participativa que promova a igualdade para trabalhadores e sociedade civil e que o Estado os gestores sejam apenas um instrumento de implementação dessas ações. [...] cada grupo tinha duas ou três bandeiras específicas o movimento negro foi lá para dizer queria um aparelho de segurança pública comprometido com o combate ao racismo tanto social com institucional; as religiões africanas foram para combater a intolerância religiosa, os indígenas a questão da inclusão nas políticas de segurança pública, mulheres a questão da lei Maria da penha, para fortalecer as conquistas teve que ir lá para fortalecer essas vozes e o LGBT queria incluir o combate e a discriminação e violência com base na orientação sexual e de gênero. (04-SC, entrevista realizada em 16 de dezembro de 2010).

Os principais eram os institucionais era dentro do segmento trabalhadores [...] que havia os principais focos de discussão porque aí nós tínhamos uma grande demanda de interesse a Polícia militar por que historicamente foi a instituição que menos teve mudança na sua estrutura então defendia uma infinidade de temas polêmicos como a questão da desmilitarização, do ciclo completo, a questão da lista tríplice, a questão do mandato, a questão da unificação, a questão da desconstitucionalização das policiais estaduais [...] a polícia civil preocupada com a sua expansão [...], tínhamos os agentes penitenciários tentando se firmar como uma categoria institucional, [...] os peritos que se sentem dependentes ou limitados na sua situação por estarem agregados a polícia civil a polícia científica queria esta independência o próprio bombeiro preocupado com o avanço da discussão em termos da desmilitarização [...] na sociedade civil nós tínhamos diversos segmentos o movimento GLBT em algumas mudanças de definição, que estavam lá tinha o movimento negro as etnias que discutiam como é que eram tratadas e queriam ser inclusas nesse processo. (01-TS, entrevista realizada em 09 de novembro de 2010).

O que eu observei é que realmente cada categoria cada órgão que tinha seus representantes [...] existia grupos organizados para mostrar que a sua instituição era solução do problema para o Brasil eu acredito que não é, eu acredito que todos em conjunto é a solução [...] o governo federal quer é junção a participação de todos [...] a polícia militar por sua vez [...] levantou uma bandeira que seria a solução do problema [...] os agente penitenciários que também foram lá mais para [...] levantar o nome da usa categoria porque acham ele que a categoria ainda não é vista pelo governo federal [...] a própria guarda municipal também participou de um grupo organizado da São Paulo principalmente que queria mostrar que a guarda

municipal tinha sua vez [...] GLBT foi um dos mais criou um certo tumulto lá em Brasília porque queria apresentar a sua idéia [...] eu senti muito falta lá em Brasília dos grupos dos agente comunitários aqueles de associações de bairro foi ficou muito a desejar a participação. (01-GP, entrevista realizada em 11 de novembro de 2010).

[...] eu vi que as policiais se organizaram e no documento final foi registrado a vontade deles de continuar nesse processo de valorização da humanização da atuação da polícia mas também da valorização enquanto profissional enquanto remuneração de cada polícia desde a municipal até a federal deu para perceber que estavam organizados no sentido de fortalecer as suas corporações quanto a sociedade civil também eles tentaram colocar muito em voga a questão vamos dizer os grupos que se sentem excluídos de algumas políticas e até discriminados e eu posso dizer os negros os ciganos o LGBT que se organizou muito bem para participar para mostrar sua voz olha nós queremos ser tratado com todos os demais filhos dessa pátria [...] uma categoria de profissional que teve uma atuação bastante forte foi os defensores públicos e dos delegados porque eles querem ter uma carreira dentro de suas atribuições de polícia judiciária de polícia que não faça apenas o inquérito mais que aprove o inquérito e mande direto para o judiciário [...] os defensores públicos que queriam e querem mudar uma de suas funções que é o acompanhamento total do processo desde de quando ele começa até o final , e algumas alterações nas carreiras do defensor público dos delegados e do promotor de justiça esses estavam muito organizados [...] teve uma convergência sim onde os trabalhadores da área apoiados por grande parte daqueles grupos minoritários que inclusive estavam meio arredios com eles, então eu acho que esta convergência aconteceu em algum momento sim. (01-OC, entrevista realizada em 10 de novembro de 2010).

Nesse bloco de perguntas os entrevistados falaram bastante dos grupos de interesses da conferência, então fizeram muito referência aos trabalhadores de segurança que conseguiram excelente aproveitamento nas suas posições na questão da valorização profissional; os gestores também conseguiram as questões pertinentes ao financiamento da segurança pública; e na questão da hegemonia na fala dos entrevistados, principalmente, a sociedade civil não dava para ficar isolado: LGBT, mulheres, quilombolas, indígenas, entre outros, então os militantes que foram para esta conferência nacional já tinha um histórico de diálogo entre os participantes desse segmento, mais no final todos os atores sociais pesquisados consideram-se reconhecidos no documento final (princípios e diretrizes) da Conferência, a qual de acordo a proposta da construção participativa deveria nortear a União, Estados e municípios na implementação das diretrizes da segurança pública.

Seguindo a mesma perspectiva da quarta questão, a quinta pergunta utilizada na entrevista buscava perceber dos pesquisados se os mesmos participaram de algum grupo de interesse e como poderia analisar sua participação:

[...] participei do grupo GLBT e de religiões [...] para mim foi algo proveitoso ocupar os espaços é uma necessidade de todos os segmentos [...] (02-SC entrevista realizada em 12 de novembro de 2010).

Participei do segmento oficiais da polícia militar [...] eu tinha interesse pessoal por fazer parte da questão profissional mesmo, eu analiso assim que as discussões tiveram oportunidade de serem discutidas [...] positivo a participação da conferência em si que o grande problema não tá na conferência agora na discussão foi o pós conferência que a coisa não caminhou [...] a essa altura dificilmente vai ocorrer [...] novas coisas acontecem já tem a necessidade de reavaliar alguns pontos. (01-TS, entrevista realizada em 09 de novembro de 2010).

Eu na verdade participei naqueles grupos de estudos GTs que exatamente não tinham um grupo só daquilo mais grupos diversos [...] mais cada um puxando para seu interesse próprio. (02-GP, entrevista realizada em 22 de novembro de 2010).

De fato eu não acredito em neutralidade [...] eu não participei de nenhum grupo, eu estive em diversas etapas municipais e estaduais, na nacional mais não participei das discussões em nenhuma delas a não ser fazendo em algumas delas a apresentação do texto base; mas, diretamente nos grupos eu não participei em nenhuma delas para possibilitar o debate mais democrático. (03-OC, entrevista realizada em 23 de fevereiro de 2011).

Como se ver nesse questionamento os entrevistados não apresentaram a mesma motivação de responder a indagação como na pergunta anterior sobre os grupos de interesses, ou seja, de alguma forma tiveram dificuldade para assumirem os interesses e os grupos que representaram durante a conferência.

A sexta pergunta visava compreender a percepção dos pesquisados quantos aos aspectos negativos e positivos por ele vivenciado na conferência, então vejamos:

Os positivos foi essa grande oportunidade que a sociedade civil teve de se colocar sua cor sua forma seu cheiro essa diversidade [...] de conhecer o lado do trabalhador de segurança, [...] além das diretrizes e princípios que foram aprovados que contemplou os três grupos que estavam debatendo, [...] aquela metodologia de sistematização foi extremamente negativo pois agente não tinha a certeza que aquela que agente tava aprovando ia passar dali quando sistematizava [...] dos pontos negativos foi a metodologia adotada tanto Estadual, como municipal e nacional tinha um modelo já pronto e agente tinha que se submeter ao que estava posto. (04-SC entrevista realizada em 16 de dezembro de 2010).

[...] pontos positivos é a coragem do presidente Lula em convocar esta conferência, segundo mobilizar toda a sociedade brasileira [...] e os pontos negativos no meu entendimento foi a falta de compromisso do próprio presidente que não teve tanto empenho de encaminhar junto ao congresso nacional para que algumas diretrizes de eixos ali discutido fosse implantados enquanto políticas públicas [...] não vi o presidente chamar os seus líderes e sua bancada e fazer as recomendações para que os políticos

implementassem as políticas ali afirmadas e selecionadas pelo conjunto de participantes da CONSEG.(02-TS, entrevista realizada em 11 de novembro de 2010).

[...] como positivos foi exatamente a possibilidade de reunirmos no mesmo espaço operador de segurança pública, tanto trabalhadores, quanto gestores e também a sociedade civil [...] De negativo o que agente ver é que alguns grupos tende a se aproveitar do momento [...] para tirar proveito próprio e individual e a outra a inaplicabilidade que se deu aos princípios e diretrizes votados que até agora nós não temos vistos resultados [...].(02-GS, entrevista realizada em 22 de novembro de 2010).

Ponto positivo é que eram colocados para discutir em várias instâncias e aí através de comunicação pessoa a pessoa [...] e até de forma virtual [...] a clareza com que se enfrentou o problema da segurança [...] qualidade dos debates dos debatedores [...] o governo para debater o tema segurança porque antes as políticas que foram construídas nesse país para gerir a segurança pública eram políticas pensadas por coronéis, generais, almirantes [...] o CONASP foi recriado ele foi reestruturado e ele esteve ai numa inanição durante anos sem funcionar [...] olha pontos negativos aí agente trabalhou muito para termos [...] eu acho essa conferencia tardia porque ela começou ser pensada para ser em 2008 [...]em 2010 agente devia ta aprimorando se tivéssemos implantado antes então a forma tardia que aconteceu [...] então os erros que aconteceram também vão servir [...]até dos erros vão se aproveitar alguma coisa. (01-OC, entrevista realizada em 10 de novembro de 2010).

Observo quanto aos aspectos positivos que os participantes tendem a colocar o debate coletivo como ponto importante da discussão da política de segurança pública entre os segmentos, e como negativo a metodologia aplicada durante a conferência, a qual foi responsável pelos antagonismos no resultado da conferência, como também a falta de medidas para efetivar as propostas apresentadas.

A sétima pergunta visava perceber como os pesquisados observam as dificuldades e a coerência da metodologia utilizada:

Tinha texto muito longos [...] eu defendi muito a implantação da polícia comunitária [...] e por conta de bairrismo São Paulo tem a Polícia comunitária que deu muito certo o Rio de Janeiro criou as UPPs por conta de bairrismos mais a filosofia é a mesma assim em outros lugares também se conhece como polícia cidadã só para não dizer que estar copiando mais a abordagem a filosofia é uma só que é a que visa aproximar a polícia da comunidade [...] o texto base foi muito elitizado ele queria mostrar uma coisa que o nosso Brasil não tinha foi muito complicado para a sociedade civil [...] acho que deveria ser melhor esmiuçado numa linguagem mais coloquial mais popular. (01-SC, entrevista realizada em 10 de novembro de 2010).

[...] no meu entendimento a metodologia foi direcionada para dar o resultado em que a política do governo federal queria alguns pontos foram manipulados com objetivos [...] de não dar expressão não aparecer e trazer

um resultado que eles teriam traçado [...] com objetivo de colher o que estava planejado nessa conferencia é claro que a conferencia teria um viés da discussão da sociedade organizada [...] eu creio que eles tiveram uma interferência de forma subliminar que deu o resultado mais ou menos o que eles esperavam por conta que foi mantido situação antagônica em que se manteve o artigo 144 e se manteve também a polícia militar no mesmo modelo como reserva do Exército que eu entendo que deveria se colocar como um ponto discursivo a mudança dos modelos das polícias do Brasil [...] o próprio governo teve o interesse de levar pessoas mais afeitas a discussão mais aprimoradas nas discussões acadêmicas e aí a sociedade não tem um grande espaço por conta metodologia direcionada. (02-TS, entrevista realizada em 11 de novembro de 2010).

Eu vi que realmente tinha umas coisas que divergia não ficava bem claro para a gente que estava participando [...] houve uma certa pressa e tudo que ocorre com pressa há os interesses mesmo colocado nas Conseg que não havia interesses mais porque isso o que se falava era uma coisa mais o que se mostrava nos textos era outra [...]nas próximas nós teremos tempo suficiente para já ir preparando e organizar melhor o contexto. (01-GP, entrevista realizada em 11 de novembro de 2010).

A metodologia [...] eu considero muito prática apesar de merecer debate merecer melhoramento [...] estava sob os efeitos das surpresas daquilo que ia surgir no chão de fábrica no trabalho na participação então estas questões realmente foram vistas por todos não foram antecipadas [...] na próxima conferencia que estar programado para 2012 que é a projeção que agente tem que eu acho que o governo vai tentar fazer em 2012 a metodologia vai ser bem melhor e vai contemplar estas dificuldades que aconteceram na primeira. [...] então eu vi como dificuldade trabalhar em pouco tempo temas que são diversos mais que pertencem a segurança pública e que são necessários discutir e que não dava tempo numa conferencia só. (02-OC, entrevista realizada em 23 de dezembro de 2010).

Nesse sentido, destaco a dificuldade dos participantes em acompanhar a metodologia, a qual apresentava aspectos confusos, linguagem elitizada, falta de clareza, entre outros. Assim como, foi pensada por um grupo específico sob a interferência dos órgãos do governo Federal e principalmente do Ministério da Justiça.

A oitava pergunta buscava compreender a participação do entrevistado com relação aos princípios e diretrizes que foram priorizados na conferência:

Eu acho que a sociedade civil foi bem contemplada [...] fruto de uma boa articulação com os movimentos sociais então não ficou nenhum segmento que não estivesse pautado nos princípios e diretrizes, [...] na Paraíba aqui já temos desdobramentos da conferencia, seminário nacional, os próprios operadores de segurança a própria delegacia de crimes homofóbicos foi um avanço [...] talvez na próxima conferencia não precise mais discuti a delegacia do crimes homofóbicos, talvez uma forma de capacitação para atender aqueles que estão sendo discriminados de Cabedelo a Cajazeiras para que o operador de segurança tenha a mesma condição de tratar um caso

independente da condição social ou sexual da vítima.(04-SC, entrevista realizada em 16 de dezembro de 2010).

Eu acho que dos pontos que nós defendíamos todos foram tiveram presente lá com exceção de dois fatores importantes que eram um era mandato não para os secretário de segurança pública que é um cargo político mais nós defendíamos um mandato para o delegado geral da polícia civil e para o cmt geral do bombeiro e para o cmt geral da polícia militar por entender que isto daria a ele uma maior isonomia no cargo uma maior estabilidade nas suas decisões ele poderia gerir a instituição de forma mais técnica menos política [...] a lista tríplice da PM este ponto ficou carente [...] não passou no relatório final da conferência da diretrizes [...] não sei até quando vamos continuar nesse processo de dominação meio que direcionamento da instituição. (01-TS, entrevista realizada em 09 de novembro de 2010).

A minha participação agente procurou [...] evitar qualquer interesse individual pessoal e fazer o melhor para a coletividade [...] você pega uma pessoa que é violenta bota uma farda ela será um operador de segurança um militar violento pega uma pessoa que não é violento bota a farda ela na será violenta, então não é farda não é o militarismo que vai aumentar o diminuir a violência e sim a personalidade de cada um [...] nós não abrimos mãos de nossos princípios nós fomos e concordamos com a maioria[...] mas ao mesmo tempo defendendo com todo ardor os princípios que agente ver que é bom para a instituição polícia militar mais também para a sociedade.(02-GP, entrevista realizada em 22 de novembro de 2010).

Naquilo que foi possível porque muitas as coisas eu gostaria de ta ali contemplado para poder votar e eu não pude porque foi escolhido estes temas [...] na próxima nós vamos escolher tema muito mais aproximado da nossa realidade do que do nosso sonho porque ali agente colocou muita coisa do nosso sonho uma segurança pública idealizada e nós vamos começar a trabalhar a segurança pública aquela que é possível fazer. (02-OC, entrevista realizada em 23 de dezembro de 2010).

De acordo com as respostas, os entrevistados demonstram ter em comum a evidência que de alguma forma foram contemplados, porém apresentam a necessidade de uma maior contemplação de algumas temáticas debatidas, numa clara evidência do inacabamento da construção da política de segurança pública que contemple todos os segmentos.

A nona pergunta complementava a oitava no sentido de compreender a participação do entrevistado com relação o que faltou ser contemplado nos princípios e diretrizes que foram priorizados na conferência.

Faltou o respeito a todas as elas, ou seja, não está colocando em prática, está faltando respeito a conferência. (03-SC entrevista realizada em 10 de novembro de 2010).

[...] eu não me senti contemplado enquanto representante de uma polícia judiciária o viés de uma prática mais expressiva voltada para a investigação os modelos dos segmentos policiais cartorários [...] eu defendo que nós devemos ter esta discussão segmentada infelizmente não foi discutida esta



forma porque as políticas foram discutidas de forma macro de forma ampla justamente porque havia interesse do governo federal que convocou esta conferência e em certos momentos e certos graus maquiou um resultado para que ficasse dentro de uma política confortável. (02-TS, entrevista realizada em 11 de novembro de 2010).

[...] eu gostei da contemplação dos textos princípios e diretrizes o que está faltando agora é aprovação do presidente que é sancionar a lei, porque os princípios e diretrizes estão aí aprovados aclamados pela população[...] (01-GP entrevista realizada em 11 de novembro de 2010).

[...] afinar a ânsia da plenária final para questões que deixaram meio que a desejar [...] as antagônicas que foram algumas que na plenária final a questão lá também de direitos humanos então eu acho que faltou um pouco afinar isso mais é isso eu não tem nenhuma proposta melhor para aquele momento e por que os ânimos estavam agitados um pouco, mas eu acho que essa é uma conferência que a próxima também vai ter eu acho que é a característica dessa conferência. (01-OC, entrevista realizada em 10 de novembro de 2010).

Desta maneira podemos caracterizar a participação na conferência com a necessidade de uma metodologia que contemple as diferenças e, em seguida as autoridades respeitem e efetivem o resultado através de ações de acordo com as decisões tomadas nas conferências.

A décima pergunta visou captar do entrevistado a sua avaliação da implementação dos resultados da 1ª CONSEG na política de segurança pública pós-conferência.

[...] até aqui não estamos conseguindo visualizar o que realmente discutimos lá foram centenas de diretrizes de problemas que colocamos e até acreditamos que aquela conferência ia trazer alguma resposta [...] então governo falta trazer esse clamor da sociedade e colocar em prática para depois pensar em realizar uma segunda conferência [...] (01-SC, entrevista realizada em 10 de novembro de 2010).

No meu entendimento nada principalmente para os governos estaduais que são os gestores e controladores das instituições policiais estaduais não vi nenhuma proposta de governo dos Estados do qual eu tive oportunidade de acompanhar baseada que estivesse alicerçada nos temas que foram discutidos da conferência, [...] e o que pior foram os candidatos que gerem a política pública em nível estadual e nacional que foram as eleições que aconteceram agora para presidente e governadores inclusive senadores e deputados que é quem vão fazer as leis não vi pautar seus discursos na conferência, então que dizer daqui para os próximos quatro anos da data de hoje nós não temos uma perspectiva efetiva de mudança do atual modelo de segurança pública o discurso é a manutenção do que existe aí [...] mais o mesmo não resolve vamos continuar fazendo mais o mesmo e toda aquela discussão serviu para gerar um documento que continua guardado em cima de uma mesa [...] (01-TS, entrevista realizada em 09 de novembro de 2010).

[...] precisamos trabalhar muito sobre os princípios e diretrizes temos que aguardar a aprovação do presidente é que realmente agente vai cobrar tudo

aquilo que foi trabalhado durante a esta conferência; até agora nada foi contemplado. (01-GP, entrevista realizada em 11 de novembro de 2010).

[...] o resultado da conferência precisa de um tempo de maturação para adequação das políticas que já existe [...] pra se ter uma idéia vai sair ainda o documento final ele até hoje, eu digo dez de novembro de 2010 ele ta ainda na secretaria de assuntos jurídicos no ministério para adequações tanto da legislação tanto para as competências do ministério justiça porque ali ta coisas da conferência que serve para a orientação, outros para implementação e outros para execução imediata [...] por fim o próprio ministério passou por algumas transformações logo após a conferência e que isso daí também o novo ministro precisa de uma maturação ele pegou o processo no final e deu encaminhamento e a secretaria de assuntos jurídicos do ministério ela realmente só autoriza a execução a partir de um estudo minucioso, agente tem conferência aí por exemplo da promoção da igualdade racial que em 2003 foi a conferência teve outra que se eu não me engano foi em 2005 que depois de 2008 ou 2009, que de 2003 só foi implantado agora, [...] o ministério da justiça só não vai ter competência para institucionalizar vai precisar da secretaria nacional de direitos humanos vai precisar, secretaria de políticas públicas para mulher, da igualdade racial, vai precisar conversar com o ministério do trabalho, vai precisar conversar com o ministério de planejamento então tem algumas coisas ali que precisa de um tempo maior de maturação e eu acho que isso acaba emperrando para transformar a proposta em ação efetiva. (01-OC entrevista realizada em 10 de novembro de 2010).

De acordo os entrevistados mesmo estando há mais de um ano da realização da conferência não observam a realização das decisões que foram apresentadas, com muito trabalho a partir do debate histórico entre os segmentos.

Ao término da entrevista, foi concedido um espaço para os pesquisados acrescentassem algo que não foi perguntado e gostariam de relatar.

[...] é trabalho muito inquietador [...] foi inicialmente uma conferência atípica onde tinha gestor e a outra parte nessa tinha três segmentos; e nessa tinha um que era mais plural que era a sociedade civil [...] (04-SC, entrevista realizada em 16 de dezembro de 2010).

[...] se nós não conseguimos discutir nenhum dos pontos da primeira vai discutir a segunda sem terminar o processo da primeira, então vejo com preocupação a segunda conferência porque não foi resolvido a questão da primeira e atribuo uma certa culpa a nós participantes da conferência é como se nós achássemos que a nossa responsabilidade terminou com a nossa participação na conferência nós fomos lá discutimos idéias voltamos colocamos as idéias lá pronto e acabou, mais nós temos a responsabilidade de cobrar o resultado daquela conferência [...] para o estado foi um custo alto e a sociedade tem que cobrar um resultado disso [...] queremos a sensação de segurança pública queremos uma polícia que não se preocupa apenas com o crime e o criminoso mais com o bem estar da sociedade[...] (01-TS, entrevista realizada em 09 de novembro de 2010).

[...] o que faltou foi exatamente [...] participação popular ela deixou a desejar quando deixou aqueles representantes de bairros fora [...] nós vimos nas participações houve os grupos organizados dos órgãos públicos dos estado e municípios na minha opinião faltou a participação efetiva dos representantes do bairro[...] (01- GP, entrevista realizada em 11 de novembro de 2010).

[...] a tua pesquisa estar completa, tá de parabéns pela pesquisa pelo estudo que com certeza vai ser muito rico vai contribuir não só para segurança pública do país mais também para a democracia e para um país mais justo. (03-OC, entrevista realizada em 23 de fevereiro de 2011).

Desta maneira, nas considerações finais os entrevistados de forma uníssona entenderam como relevante a pesquisa, até pelo fato da necessidade de um melhor acompanhamento das ações implementadas com relação aos princípios e diretrizes apresentados no final dos trabalhos da conferência para nortear a política de segurança pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A modo de conclusão, ressalto inicialmente que no mês dezembro de 2008, foi convocada a Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª CONSEG), a qual teve seu término na etapa nacional em agosto de 2009. Nesta Conferência, representantes de parte da sociedade civil, de profissionais do setor e do poder público, constituíram de forma propositiva 10 (dez) princípios e 40 (quarenta) diretrizes, mesmo com todos os questionamentos já mencionados a cerca dos problemas relacionados à participação, a metodologia utilizada na conferência, o texto base direcionando em certa medida o resultado, entre outros.

No entanto, podemos destacar o resultado da conferência, como a base orientadora de um novo paradigma para a segurança pública no Brasil, no momento em que coloca para debaterem representantes dos três segmentos - sociedade civil, trabalhadores da segurança pública e gestores públicos - embora muitas deliberações da conferência reforcem políticas anteriores implementadas pelo Estado.

Outrossim, o resultado dessa iniciativa vai além do exercício democrático procedimentalista, elevando em parte a perspectiva de participação formal prevista na Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88), a qual preceitua que a segurança pública é “dever do Estado, mas responsabilidade de todos”; desta maneira a 1ª CONSEG, inova não apenas por seu ineditismo, mas por ter colocado ‘frente a frente’ setores da sociedade que nunca tiveram oportunidade de participar da discussão e disputar idéias direcionadas a segurança pública brasileira.

Enfatizo que durante a etapa nacional da 1ª CONSEG, os participantes foram surpreendidos na plenária final com o decreto nº 6.950, de 26 de agosto de 2009, assinado pelo governo de Lula, instituindo o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), sem a participação dos representantes da conferência, na qual foi aprovado que seria através de eleição, mas além do decreto instituí-lo ainda nomeou o Ministro da justiça como Presidente e o Secretário Nacional de Segurança Pública como vice-presidente do Conselho, porém esta primeira composição, deveria preparar o regimento e convocar eleição para os cargos. Enfim a eleição para os cargos do CONASP ocorreu no dia 30 de agosto de 2010.

Demonstrando assim que a conferencia é parte de uma nova forma de construção hegemônica do Estado, que o governo já tinha sua posição e que não respeita em certa medida o que as entidades envolvidas estavam discutindo de forma participativa; porém a partir desse exemplo ressalto que é o Estado que dita as normas, vislumbro que a participação política no

processo decisório precisa ainda de muitos ajustes, tendo em vista a perspectiva democrática diante de economia capitalista, objetivando o devido controle da política pública fundamentado na participação cidadã.

Destaco a importância da teoria de Estado Ampliado de Antonio Gramsci para o estudo da relação entre sociedade civil e sociedade política, assim como, das teorias da democracia hegemônica e contra-hegemônica. Através, das quais, analisei a 1ª CONSEG, sob a égide participativa do processo de construção da política de segurança pública no Brasil; a partir do documento final, (princípios e diretrizes) deliberados na (1ª CONSEG), verificando as estratégias e os aspectos regimentais em disputa entre os participantes, descrevendo as conexões de participação das categorias distintas, como protagonistas de um fato histórico brasileiro, na consolidação da agenda política da segurança pública; visando compreender a legitimidade do Estado, o qual dispõe de meios de impor princípios duráveis, tendo em vista ser o lugar por excelência da concentração e do exercício do poder mediante a imposição da hegemonia.

Nesse sentido é possível afirmar que:

- Uma conferência pública contribui para construção de uma nova forma de fazer política pública, mas é o poder do Estado que tem predominado na implementação reforçando sua hegemonia;
- Os representantes eleitos da sociedade civil e dos trabalhadores contribuem para fortalecer a luta pelo Estado Democrático de Direito e, por conseguinte o fortalecimento do exercício da cidadania dentro dos limites estabelecidos pelo Estado em conformidade com a hegemonia.
- Que durante a conferência emergiram vários grupos de interesses a partir das tensões no campo em disputa, isto foi verificado na 1ª CONSEG;
- Em certa medida o resultado final da 1ª CONSEG contemplou os diversos grupos de interesses, favorecido pela metodologia utilizada que não colocava as questões divergentes em disputa.
- O governo brasileiro não têm se movimentado para respeitar as decisões da 1ª CONSEG, pois o único avanço que tivemos pós conferência foi a efetivação do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) através de eleição, contudo as demais deliberações não fazem parte da agenda política do governo federal, com exceção de algumas políticas que já vinham sendo desenvolvidas anteriormente e o resultado da conferência as legitimou.

Nesse sentido as teorias nos subsidiaram a esclarecer não apenas uma explicação para a existência das conferências enquanto espaço de participação política cidadã para orientação de políticas públicas, mas como o Estado tem utilizado estes espaços (orçamento democrático, conselhos, conferências, entre outros) pautado na participação de representantes da sociedade civil para legitimar a implementação de políticas anteriormente definida através do próprio setor estatal; porém a existência destes fóruns de discussão ocorre não pela vontade de grupos de interesses que buscam melhores condições na estrutura estatal, mas pela necessidade da dominação e legitimação, através da racionalização do próprio Estado.

Quanto aos dados obtidos pela pesquisa, constatamos alguns aspectos da democracia participativa. Basicamente esta pesquisa buscava analisar se havia elementos de dominação e legitimação do Estado nas deliberações da 1ª CONSEG, observo que sim, pois existia um direcionamento pré estabelecido para as discussões através de um texto base, e muito do que foi deliberado o texto base já contemplava e, posteriormente, a implementação do que constava no referido texto foi de imediato, ou seja, a efetivação do Conselho Nacional de Segurança que ocorreu tão logo foi concluída a conferência, agora temas como a desmilitarização das Polícias Militares, ciclo completo, definição de percentuais orçamentários para segurança pública, entre outros, que surgiram da discussão durante a conferência, se quer foi colocado em pauta na agenda política do governo federal.

Contudo, a partir desta perspectiva a análise dos dados mostraram que de fato uma conferência como esta de segurança pública encontram-se ladeada pelos meios sistêmicos de tomada de decisão, deixando pouco espaço para mudanças significativas da participação política cidadã nos processos decisórios.

Outro aspecto importante é que participação cidadã nesses espaços não são frutos de mobilizações sociais de movimentos e associações, mas convocada e estimulada a participação pelo próprio Estado. Nesse sentido destaco Carole Pateman (1992) a qual afirma que “para que os indivíduos em um grande Estado sejam capazes de participar efetivamente do governo da ‘grande sociedade’, as qualidades necessárias subjacentes a essa participação devem ser fomentadas”. Desta forma impulsionando a possibilidade de romper com o exclusivo monopólio dos representantes e dos especialistas, descentralizando ou dispersando o *locus* de tomada de decisões e conseqüentemente a hegemonia do Estado.

Na análise da 1ª CONSEG, por meio das entrevistas, dos princípios e diretrizes deliberados, observo que a estrutura administrativa do Estado procura controlar, através de normas advindas dos técnicos do governo. No que se refere, a autonomia, à metodologia utilizada e pré estabelecida, existiu uma prevalência das demandas apresentadas pelo governo

federal e uma condução do processo decisório, minimizando a capacidade de intervenção nas decisões através da participação cidadã; mas, o discurso da estrutura governamental é que as decisões ocorriam de forma democrática e participativa.

Entretanto, destaco a construção desses espaços como possibilidade de contribuir para superação de determinados vícios políticos da estrutura governamental, por exemplo, a falta de transparência. Mas, contudo a inserção da participação de representantes da sociedade civil e trabalhadores com direito a participar da discussão da política pública, estes espaços podem contribuir para socializar a própria política, minimizando a apatia e exercitando a cidadania no espaço público.

Ressalto ainda que uma sociedade marcada pela exploração e baixos índices de participação política, as conferências assinalam possibilidades concretas de desenvolvimento de espaços públicos de debates capazes de contribuir para avanços significativos da cultura política, com vista a participação cidadã nos espaços de decisões da política pública. Porém a partir dos limites estabelecidos pelo Estado em conformidade com a hegemonia.

O papel exercido pelas organizações da sociedade civil e dos trabalhadores que participaram das conferências tem sido relevante para tematizar e publicizar questões vividas no cotidiano pela sociedade. Assim, o papel da sociedade civil e dos trabalhadores no sentido que adotamos indicam um papel importante e permanente através dos mecanismos institucionais criados ou instrumentos legais disponíveis aos cidadãos, seja por meio da pressão social e da ação direta. Concebe-se então que a teoria ampliada de Estado em Gramsci apóia-se na descoberta dos aparelhos privados de hegemonia. Portanto o Estado comporta em sentido ampliado as duas esferas: sociedade política e sociedade civil.

A experiência analisada reflete também que há insuficiência do exercício do papel político da sociedade civil, os agentes públicos não devem transferir as próprias responsabilidades para as organizações da sociedade civil, pois recebem um mandato para exercê-la e devem ser cobrados por isso, desse modo enfatizo o papel de controle social exercido pelas organizações da sociedade civil sobre o Estado; de certo modo a transparência das decisões e o de responsabilização dos seus agentes, tendo em vista os atos e políticas adotadas.

Nesse sentido, a capacidade governativa não seria avaliada apenas pelos resultados das políticas públicas a partir do poder estatal, ou seja, de cima para baixo, e sim também a forma pela qual o governo exerce o seu poder. Igualmente, depreende-se que a participação legítima a ação da sociedade política, a qual remete-se ao tema da governança democrática, tendo como pressuposto norteador a *accountability* (responsabilização), garante a dominação

burguesa, efetivando-se no Estado ampliado gramsciano, nesse aspecto distanciando-se da soberania popular e controle social das ações dos governantes pelos governados.

Outrossim, a partir dos pressupostos teóricos apresentados no segundo capítulo referentes à teoria de Estado, da democracia e da participação, os quais se mostram pertinentes e válidos para compreendermos as novas experiências de participação cidadã na persecução das políticas públicas. Por exemplo: as conferências no Brasil aparecem como *locus* de ampliação democrática relacionando as demandas dos vários grupos de interesses da sociedade civil e sociedade política.

Dentro dessa ótica, os espaços de organização institucional e comunitária estão se reorganizando através da participação nas decisões e controle das políticas públicas, assim o processo de democratização, vem construindo formas de relação entre a esfera pública e política que podem renovar o significado de democracia.

Mediante esta perspectiva as conferências brasileiras estão sendo organizadas de forma tripartite, através de iniciativa política, do governo central nas três esferas administrativas (municipal, estadual e federal) visando à participação na deliberação propositiva de princípios e diretrizes que deveriam nortear a política pública, constituindo-se até então de acordo com os interesses da política de governo através da agenda governativa. Nesse sentido, para efetivar esta investigação foi válido investir no emprego da concepção de Estado ampliado, levado a efeito por Antonio Gramsci e da democracia participativa na perspectiva teórica de Carole Pateman e demais formas de participação nas chamadas teorias democráticas hegemônicas e contra-hegemônicas.

O interesse desse trabalho não foi o de investigar sobre os tipos de democracia, mas refletir sobre a participação na relação de governantes e governados na persecução da política pública a partir do modelo que tem sido adotado através das conferências; buscando compreender como se dá este processo de construção da agenda política e sua relevância para a democratização ou fortalecimento da hegemonia do Estado em detrimento da sociedade civil.

Nesse caminhar mostrei o relevante papel dos cidadãos debatendo sobre os temas de interesse coletivo, mas não conseguindo interferir substancialmente na direção dos processos decisórios da política pública, visando a possibilidade de explorar este conteúdo na análise de experiência entre sociedade civil e sociedade política. Salientando que não estamos negando as várias concepções de participação, mas focando o elemento determinante deste trabalho com vista a analisar a construção de uma política pública através de uma conferência instituída pelo poder público, de cima para baixo.



No entanto, posso afirmar que a teoria de Antonio Gramsci de Estado considera a sociedade civil a base de produção hegemônica, legitimando as decisões coletivas. Nesse sentido ampliando a democracia na possibilidade de participação e deliberação para construção da política pública pelos cidadãos de cima para baixo. Mas, a democratização é um processo contínuo de construção e/ou reconstrução tendo o inacabamento como princípio da participação cidadã; assim o processo decisório através das conferências no Brasil tem enfrentado desafios e obstáculos na persecução de práticas democráticas e participativas.

Mediante a teoria apresentada e de posse do modelo de análise gramsciano referente à perspectiva de Estado ampliado, assim como a partir dos pressupostos democráticos hegemônicos e contra hegemônicos, tendo por referência a participação e a governança, ressalto que uma conferência potencializa à formalização da participação cidadã nos processos decisórios, mas tende a tornar a dominação do Estado cada vez mais legítima.

Portanto as conferências aparecem como fóruns capazes de canalizar as reivindicações populares de parte da sociedade civil, mas a convocação apenas por parte do Estado não garante a sua efetividade. Mesmo assim, não obstante as vicissitudes e adversidades, uma conferência para nortear a política pública aumenta a possibilidade de expandir a influência dos cidadãos nos processos de decisão e na conquista de uma política pública social. No entanto o nosso entendimento é que experiências participativas como a 1ª CONSEG, representam avanços importantes, referente a tentativa de ampliação da democracia, assim como da transparência do que é público, como também na possibilidade de desenvolver a participação cidadã de forma mais substantiva.

Desta maneira, a 1ª CONSEG, em certa medida, foi um marco histórico na política de segurança pública nacional; pois a perspectiva não minimalista, em termos teóricos, pautado em procedimentos democráticos, tem como engendrar o desenvolvimento do exercício prático da cidadania, aumentando o senso de eficácia da política pública, reduzindo o distanciamento entre os centros de poder, ampliando de forma substancial o engajamento da participação cidadã na esfera política, mesmo diante dos limites do capitalismo contemporâneo. Enfim, de acordo com esta investigação, a partir do objetivo formulado e da análise procedida referente a 1ª CONSEG, podemos confirmar a hipótese central, que uma conferência utilizando uma metodologia pré definida e convocada de cima para baixo pelo poder público, embora potencializando à formalização da participação cidadã nos processos decisórios, tende a tornar a hegemonia do Estado cada vez mais legítima.

## REFERÊNCIAS

- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, Ltda, 1977.
- BAYLEY, David. **Padrões de Policiamento: Uma Análise Internacional comparativa**. Tradução: René Alexandre Belmonte. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002. 256p.
- BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. **A Construção Social da Realidade**. Tratado da Sociologia do Conhecimento. 14. ed. Petrópolis, Vozes, 1997.
- BEATO, Cláudio. **Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- BOURDIEU, Pierre. CHAMBOREDON, J-C & PASSERON. **A profissão de sociólogo: preliminares epistemológicas**. [Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira]. Petrópolis: Vozes, 1999.
- BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. 4 ed - In Fernando Tomaz. BERTRAND BRASIL. Rio de Janeiro, 2001.
- \_\_\_\_\_; **A Miséria do Mundo**. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 9-51.
- BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. p. 437.
- \_\_\_\_\_; **Decreto Lei nº 667, 02 de julho de 1969**. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, 1969. Disponível na Internet: <<http://www.senado.gov.br/lebras>>. Acesso em: 23 de agosto de 2007.
- \_\_\_\_\_; **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília. DF, 1991.
- \_\_\_\_\_; **Plano Nacional de Segurança Pública**. Instituto de Cidadania. Brasília. DF, 2003.
- BOBBIO, Noberto. **Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 173.
- \_\_\_\_\_; **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p.171.
- CANO, Ignácio. **Política de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democracia versus a guerra contra o crime**. Revista internacional de direitos humanos, ano 3, n.5, p.137-155.
- CADERNO DE PROPOSTAS. **1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Ministério da Justiça. 2009.
- CASTRO SANTOS, Maria Helena. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós Constituinte**. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 40, nº3, 1997. pp. 335-376.

COUTINHO, Carlos. **Gramsci. Um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 45 – 113.

\_\_\_\_\_; **Intervenções: o marxismo na batalha das idéias**. São Paulo: Cortez, 2006. p.29 - 55.

\_\_\_\_\_; **Contra a Corrente: Ensaio sobre a democracia**. São Paulo: Cortez, 2008.

DOURADO, Edilmar; SANNA, Maria. **Participação da enfermagem nas Conferências Nacionais de Saúde**. Rev. bras. Enferm.vol.62 nº6 Brasília nov./dez. 2009.

GERTH, Hans; MILLS, Wright. **O homem e sua Obra: esboço biográfico**. In: Max Weber- Ensaio de Sociologia. Rio de Janeiro. LTC Editora, pgs. 03- 22. 2002.

GIL, Antônio . **Métodos e técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1989.

GONÇALVES, Alcindo. **O Conceito de Governança**. Disponível: <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>. Acesso em 25 de julho de 2010.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel a Política e o Estado Moderno**. 8. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1991.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade II**. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: tempo Brasileiro, 1997.

HUGGINS, Marta. **Polícia e Política: Relações Estados Unidos/América Latina**: Trad. Lólio Lourenço de Oliveira, São Paulo, Cortez, 1998.

Jornal da 1ª CONSEG (MJ). **Publicação da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**, agosto de 2009.

LEBRUN, Gerard. **O que é poder?** 3ª Ed. São Paulo, Brasiliense, 1981.

MACPHERSON, Crawford. **A democracia liberal. Origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARX, Karl. **Contribuição a Crítica da Economia Política** (Prefácio). Trad. e Introd. de Florestan Fernandes. 2. ed. São Paulo, Expressão Popular, 2008.

\_\_\_\_\_; **A revolução antes da revolução**. São Paulo, Expressão Popular, Vol. II, 2008. 440 p.

\_\_\_\_\_; **A ideologia alemã**. In: Marx e Engels, obras escolhidas. Tomo I, Lisboa: Avante, 1982.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **O Manifesto do Partido Comunista**. Lisboa: Obras Escolhidas, Avante, 1982.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**, Trad. Maria Lucia Cumo, 4. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1996. p.156.

MORONI, José Antônio. **O direito a participação no Governo Lula**. Disponível em: <http://www.conseg.gov.br>. Acesso em 10 de março de 2010.

NETO, Diogo. **Direito Administrativo da Segurança Pública**. Direito Administrativo da Ordem Pública, 3. ed, Rio de Janeiro, Forense, 1988.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia delegativa?** Novos Estudos CEBRAP, nº 31, São Paulo, 1991.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERALVA, Angelina. **Violência e Democracia o Paradoxo Brasileiro**. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 2000. p. 217.

PRZEWORSKI, Adam. **Ama a Incerteza Serás Democrático**. Revista Novos Estudos Cebrap, n. 9, 1984.

REGIMENTO INTERNO. **1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Ministério da Justiça. 2008 - Disponível em [www.conseg.gov.br](http://www.conseg.gov.br). Acesso em 20 de julho de 2011.

SADER, Emir. **Gramsci: poder, política e partido**. São Paulo: Expressão Popular, 2005. p.144.

SANTOS, Boaventura; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SOUSA, Clovis Henrique Leite. **A Segurança Pública nas conferências brasileiras**. Ministério da Justiça, Brasília, 2008.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de. **Políticas de segurança pública no Estado de São Paulo: situações e perspectivas a partir do Observatório de Segurança Pública da UNESP**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

SOARES, Luiz. **Novas Políticas de Segurança Pública: alguns exemplos recentes**. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrinatexto.asp?id=4096>. Acesso em 07 jun. 2007. \_\_\_\_\_; **Segurança tem saída**. Rio de Janeiro. Sextante, 2006.

TEXTO-BASE. **1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Ministério da Justiça. Disponível em: <http://www.conseg.gov.br>. Acesso em 15 de julho de 2011.

TERMO DE REFERÊNCIA. **1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Ministério da Justiça. 2008 - Disponível em [www.conseg.gov.br](http://www.conseg.gov.br). Acesso em 18 de julho de 2009.

TEXEIRA, Elenaldo. **Sociedade Civil e Participação Cidadã no Poder Local**. Salvador. UFBA, 2000.

TRIVINOS, Augusto. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VICENTE, José. **A segurança no governo Lula - sem prioridade e sem resultados**. 2006 – Disponível em: [www.josevicente.com.br](http://www.josevicente.com.br). Acesso em 18 de julho de 2011.

VITULLO, Gabriel Eduardo. **Teorias da democratização e democracia na Argentina Contemporânea**. Porto Alegre: Editora Sulina, 2007.

\_\_\_\_\_; **As teorias da democratização frente às democracias latino-americanas realmente existentes**. São Paulo: Opinião Pública, Campinas, vol. 12, nº 12, Novembro, 2006, p. 348-377.

WASELFISZ, Julio. **Mapa da Violência do Brasil - 2011**. Brasília - DF, Ministério da Justiça, 2011.

WEBER, Max. Conceitos sociológicos fundamentais. **In: Economia e Sociedade: fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Brasília, 3. ed. UNB, vol.I, 1994.

\_\_\_\_\_; **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

\_\_\_\_\_; **A Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Martin Claret, 2006

#### SITES PESQUISADOS:

[http:// portal.mj.gov.br/](http://portal.mj.gov.br/) (último acesso 05 de julho de 2011)

<http://www.via6.com/empresa/54026/senasp-secretaria-nacional-de-seguranca-publica> (último acesso 05 de julho de 2011)

<http://www.bocc.uff.br/pag/rocha-leonardo-documentario-telejornal.pdf>. (último acesso 05 de julho de 2011)

<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ3F6F0588ITEMID431E6CD55A794327BCAA9EECF55F2604PTBRIE.htm> (último acesso 05 de julho de 2011)

[www.institutocidadania.org.br](http://www.institutocidadania.org.br) (último acesso 05 de julho de 2011)

<HTTP://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJEBAC1DBEITEMIDDD6F83AAA9443839282FD58AD58A5474435PTBRIE.htm>. (último acesso 05 de julho de 2011)

[www.josevicente.com.br/seg\\_no\\_governo\\_lula.pdf](http://www.josevicente.com.br/seg_no_governo_lula.pdf) (último acesso 05 de julho de 2011)

<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ1BFF9F1BITEMID540715BB1C9B47D395499FA38E3E99FAPTBRIE.htm> (último acesso 05 de julho de 2011)

<http://www.google.com.br/#q=projeto+lei+de+cria%C3%A7%C3%A3o+do+sistema+%C3%BAnico+de+seguran%C3%A7a+publica+&bih=511&biw=1020&fp=683eefb04f2c2b45&hl=pt-BR>] (último acesso 05 de julho de 2011)

<http://portal.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJE24D0EE7ITEMIDAF1131EAD238415B96108A0B8A0E7398PTBRIE.htm>, (último acesso 05 de julho de 2011)

<http://www.conseg.gov.br> (último acesso 05 de julho de 2011)

## APÊNDICE A - Termo de consentimento para entrevistas



**Universidade Federal  
de Campina Grande**

CENTRO DE HUMANIDADES  
PROGRAMA DE PÓSGRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS- PPGSC

**TERMO DE CONSENTIMENTO**

Escolhemos Vossa Senhoria para ser entrevistado conforme questionamentos semi-estruturado em anexo, que é um instrumento de pesquisa referente ao trabalho de Pesquisa da Pós Graduação em Ciências Sociais – trabalho Acadêmico dissertativo para obtenção do Título de Mestrado.

Ressaltamos que as informações obtidas serão imprescindíveis para subsidiar o estudo que estamos realizando sobre **“Participação e Governança: o Caso da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública”**.

Certos de Vossa presteza e atenção, afirmo que as informações obtidas serão devidamente utilizadas para subsidiar a pesquisa supra mencionada e que será mantido o sigilo, agradecemos antecipadamente a Vossa colaboração.

Dr. Gonzalo Adrian Rojas - Orientador

**PESQUISADOR RESPONSÁVEL:**

SEVERINO DA COSTA SIMÃO – aluno da Pós graduação em Ciências Sociais.

Caso entenda conveniente, manter contato:

tensimao@yahoo.com.br

Tel.: (83) 8875-2324

Eu \_\_\_\_\_, fui devidamente esclarecido sobre a presente pesquisa **Participação e Governança: o Caso da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**” e concordo que as informações sejam utilizadas conforme termo de consentimento.

Campina Grande- PB, \_\_\_\_\_de \_\_\_\_\_ de 2010

Assinatura: \_\_\_\_\_ RG: \_\_\_\_\_

## APÊNDICE B - Roteiro de entrevistas semi-estruturadas

- 01- O senhor poderia explicar o porquê da convocação e como ocorreu o processo da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública?
- 02 - Na sua opinião porque o senhor participou da 1ª CONSEG?
- 03 - Como o Senhor analisa a sua participação na 1ª CONSEG?
- 04- Durante a conferência quais os grupos de interesses o senhor observou e o que estes defendiam?
- 05 - O senhor participou de algum grupo de interesse, e caso tenha participado como o analisa?
- 06- O senhor poderia elencar os pontos positivos e negativos da 1ª CONSEG?
- 07- Na sua opinião como deveria ser o processo da conferência?
- 08 - Com relação aos princípios e diretrizes que foram deliberados na 1ª CONSEG o senhor com analisa a sua participação?
- 09 - Na sua opinião o que faltou ser contemplado com relação aos princípios e diretrizes deliberados na 1ª CONSEG?
- 10- Que avaliação o senhor faria da 1ª CONSEG com relação a implementação das políticas de segurança pública, na sua opinião?

## ANEXO A – Resultado da primeira Conferência Nacional de Segurança Pública

### **Princípios:**

- 1.** Ser uma política de Estado que proporcione a autonomia administrativa, financeira, orçamentária e funcional das instituições envolvidas, nos três níveis de governo, com descentralização e integração sistêmica do processo de gestão democrática, transparência na publicidade dos dados e consolidação do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, com percentual mínimo definido em lei e assegurando as reformas necessárias ao modelo vigente. (793 VOTOS)
- 2.** Pautar-se na manutenção da previsão constitucional vigente dos órgãos da área, conforme artigo 144 da Constituição Federal. (455 VOTOS)
- 3.** Ser pautada pela defesa da dignidade da pessoa humana, com valorização e respeito à vida e à cidadania, assegurando atendimento humanizado a todas as pessoas, com respeito às diversas identidades religiosas, culturais, étnico-raciais, geracionais, de gênero, orientação sexual e as das pessoas com deficiência. Deve ainda combater a criminalização da pobreza, da juventude, dos movimentos sociais e seus defensores, valorizando e fortalecendo a cultura de paz. (402 VOTOS)
- 4.** Fomentar, garantir e consolidar uma nova concepção de segurança pública como direito fundamental e promover reformas estruturais no modelo organizacional de suas instituições, nos três níveis de governo, democratizando, priorizando o fortalecimento e a execução do SUSP - Sistema Único de Segurança Pública -, do PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - e do CONASP - Conselho Nacional de Segurança Pública com Cidadania. (265 VOTOS)
- 5.** Pautar-se pelo reconhecimento jurídico-legal da importância do município como co-gestor da área, fortalecendo sua atuação na prevenção social do crime e das violências. (258 VOTOS)
- 6.** Ser pautada na intersetorialidade, na transversalidade e na integração sistêmica com as políticas sociais, sobretudo na área da educação, como forma de prevenção do sinistro, da violência e da criminalidade, reconhecendo que esses fenômenos tem origem multicausal (causas econômicas, sociais, políticas, culturais, entre outros.) e que a competência de seu



enfrentamento não pode ser de responsabilidade exclusiva dos órgãos de segurança pública. (243 VOTOS)

7. Reconhecer a necessidade de reestruturação do sistema penitenciário, tornando-o mais humanizado e respeitador das identidades, com capacidade efetiva de ressocialização dos apenados, garantindo legitimidade e autonomia na sua gestão, privilegiando formas alternativas à privação da liberdade e incrementando as estruturas de fiscalização e monitoramento. (135 VOTOS)

8. Estar fundamentada no fortalecimento da família, na educação como garantidora da cidadania e de condições essenciais para a prevenção da violência. Deve ser assumida por todos os segmentos da sociedade com vistas ao resgate de valores éticos e emancipatórios. Deve ainda considerar os trabalhadores da área como educadores, enfatizando sua formação humanista. (122 VOTOS)

9. Estabelecer um sistema nacional de conselhos de segurança autônomos, independentes, deliberativos, participativos, tripartites para favorecer o controle social nas três esferas do governo, tendo o Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP como importante instância deliberativa de gestão compartilhada. (112 VOTOS)

10. Estar pautada na valorização do trabalhador da área por meio da garantia de seus direitos e formação humanista, assegurando seu bem estar físico, mental, familiar, laboral e social. (108 VOTOS).

#### **Diretrizes:**

1. 6.6 A - Manter no Sistema Prisional um quadro de servidores penitenciários efetivos, sendo específica a eles a sua gestão, observando a proporcionalidade de servidores penitenciários em policiais penais. Para isso: aprovar e implementar a Proposta de Emenda Constitucional 308/2004; garantir atendimentos médico, psicológico e social ao servidor; implementar escolas de capacitação. (1095 VOTOS)

2. 4.16 - Promover a autonomia e a modernização dos órgãos periciais criminais, por meio de orçamento próprio, como forma de incrementar sua estruturação, assegurando a produção isenta e qualificada da prova material, bem como o princípio da ampla defesa e do contraditório e o respeito aos direitos humanos.(1094 VOTOS)

3. B - Manter as atribuições constitucionais e a autonomia dos corpos de Bombeiros Militares, definição de piso salarial nacional; formação e capacitação continuada, bem como melhores condições de trabalho com equipamentos adequados. (1013 VOTOS)

4. 2.6 A - Estruturar os órgãos policiais federais e estaduais para que atuem em ciclo completo de polícia, delimitando competências para cada instituição de acordo com a gravidade do delito sem prejuízo de suas atribuições específicas. (868 VOTOS)
5. 1.1 A (+1.3) - Criar, implantar, estruturar, reestruturar em todos os municípios, conselhos municipais de segurança, conselhos comunitários de segurança pública, com poderes consultivo e deliberativo, propositivo e avaliador das Políticas Públicas de Segurança, com representação paritária e proporcional, com dotação orçamentária própria, a fim de garantir a sustentabilidade e condições necessárias para seu efetivo funcionamento e a continuidade de CONSEG como fórum maior de deliberações. Estruturar os GGIs (Estadual e Municipal) como forma de integrar a sociedade e o poder executivo, com a composição paritária e proporcional.(799 VOTOS)
6. 3.13. A - Instituir lei orgânica que proteja direitos como um sistema remuneratório nacionalmente unificado, com paridade entre ativos e inativos, aposentadoria especial com proventos integrais, de 25 anos de serviço para mulher e 30 anos para homens, desde que tenham no mínimo 20 anos de efetivo serviço, para profissionais de segurança pública, instituindo cota compulsória à inatividade em favorecimento da progressão funcional e que garanta aposentadoria integral. (722 VOTOS)
7. 5.2 C - Desenvolver e estimular uma cultura da prevenção nas políticas públicas de segurança, através da implementação e institucionalização de programas de policiamento comunitário, com foco em três aspectos: um, dentro das instituições de segurança, com estudos, pesquisas, planejamento, sistemas de fiscalização e policiamento preventivo, transparência nas ações policiais, bem como a própria reeducação e formação das forças policiais; reduzindo a postura militarizada; dois, com programas educativos de prevenção dentro das escolas, famílias, movimentos sociais e culturais e a comunidade como um todo; três, apoiados no desenvolvimento de redes sociais e intersetoriais para a criação de uma ampla rede de prevenção e segurança. (707 VOTOS)
8. 2.18 B - Regulamentar as Guardas Municipais como polícias municipais: definir suas atribuições constitucionais; regulamentar a categoria; garantir direitos estatutários, dentre eles jornada de trabalho, plano de carreira, aposentadoria, assistência física e mental, regime prisional diferenciado, programas habitacionais, seguro de vida, critérios do exame psicotécnico a cada quatro anos, concurso público, com exigência mínima de nível médio completo. (697 VOTOS)
9. 5.30 A - Criar mecanismos de combate e prevenção a todas as formas de preconceitos e discriminações e a impunidade de crimes por motivações preconceituosas, com os recortes

em pessoas com deficiência, geracional, étnico-racial, orientação sexual e identidade de gênero. (668 VOTOS)

**10.** 7.1. A - Inserir no currículo e no calendário escolar em todos os sistemas de ensino: Semana de Prevenção a sinistros; aulas de primeiros socorros; temas afetos à Defesa Civil, à Educação para o Trânsito, à pessoa com deficiência, à Educação Ambiental e à Segurança pública. (580 VOTOS)

**11.** 1.8 A - Definir e regulamentar o papel e as atribuições constitucionais dos municípios no tocante à Segurança Pública. (514 VOTOS)

**12.** 2.19 A - Realizar a transição da segurança pública para atividade eminentemente civil; desmilitarizar as polícias; desvincular a polícia e corpos de bombeiros das forças armadas; rever regulamentos e procedimentos disciplinares; garantir livre associação sindical, direito de greve e filiação político-partidária; criar código de ética único, respeitando a hierarquia, a disciplina e os direitos humanos; submeter irregularidades dos profissionais militares à justiça comum. (508 VOTOS)

**13.** 7.17. A - Incluir os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal no Plano Nacional de Segurança Pública, bem como: criar Comissões Municipais de prevenção de acidentes e desastres custeadas pelo governo federal, criar uma Secretaria Executiva de Defesa Civil, e garantir a coordenação da Defesa Civil sob responsabilidade dos Corpos de Bombeiros. (507 VOTOS)

**14.** 3.1. A - Criar planos de carreira com piso salarial digno, justo e igualitário, para os profissionais de segurança pública, nas três esferas governamentais, com reajuste periódico, visando à garantia da dedicação integral e exclusiva desses profissionais ao serviço de segurança pública. (482 VOTOS)

**15.** 2.6. C - Rechaço absoluto à proposta de criação do Ciclo Completo de Polícia. (446 VOTOS)

**16.** 4.23. A - Modernizar o inquérito policial num mecanismo ágil de investigação, de maneira a estipular instrumentos legislativos, diminuindo seu caráter essencialmente cartorial, prevalecendo a sua natureza jurídico-técnico-científica para a produção de provas com maior sustentabilidade no processo penal, e de tempo razoável para a duração do inquérito e do processo, privilegiando a eficiência, a resposta oportuna à sociedade e combatendo a morosidade. (427 VOTOS)

**17.** 6.2 A - Garantir o acesso à justiça e assistência jurídica gratuita àqueles em conflito com a lei, por intermédio da implementação e fortalecimento das defensorias públicas,

assegurando maior celeridade aos processos e aos benefícios da Lei de Execução Penal. (339 VOTOS)

**18.** 3.2. A - Criar e implantar carreira única para os profissionais de segurança pública, desmilitarizada com formação acadêmica superior e especialização com plano de cargos e salários em nível nacional, efetivando a progressão vertical e horizontal na carreira funcional.(331 VOTOS)

**19.** 7.6. A - Criar mecanismos legais que garantam recursos orçamentários e financeiros mínimos e proporcionais para adoção de políticas públicas na área de prevenção de acidentes. (313 VOTOS)

**20.** 1.13 A - Reestruturar o Conselho Nacional de Segurança Pública e reformular os Conselhos estaduais e municipais, considerando os princípios de democracia, representatividade, paridade, autonomia, transparência, e tendo como foco principal o combate à corrupção, a prestação de serviços de qualidade à população e a articulação permanente com as forças sociais. Para isso: eleger seus membros bienalmente, por meio de conferências e fóruns nos quais haja plena participação social; adequar suas ações às realidades locais e regionais, operando os instrumentos democráticos de controle com monitoramento de dados quantitativos e qualitativos das situações de violência e ocorrências criminais; trabalhar em ações de caráter consultivo, propositivo, fiscalizatório e deliberativo, adequando suas resoluções às orientações e regulamentações do Ministério da Justiça; manter estreita relação com todos os conselhos da área de segurança e outros, de modo a facilitar a articulação de ações; gerir todos os seus recursos participativamente, cuidando para que sejam efetivamente utilizados no alcance de seus objetivos. Elaborar e aprimorar a estrutura político-administrativa do Conselho Nacional de Segurança Pública em harmonia legal com os conselhos estaduais e municipais de segurança, considerando os princípios de democracia, representatividade, paridade, autonomia e transparência, focado no combate à corrupção e na qualidade de prestação de serviço a população. (305 VOTOS)

**21.** 3.20.B - Revisar, atualizar e democratizar os regulamentos e procedimentos disciplinares militares, conforme o artigo 5º da Constituição Federal. (304 VOTOS)

**22.** 6.52 A - Priorizar na agenda política, administrativa e financeira dos governos para a estruturação de um Sistema Nacional de Penas e Medidas Alternativas, criando estruturas e mecanismos nos Estados e o Distrito Federal, no âmbito do Executivo, estruturando e aparelhando os órgãos da Justiça Criminal e priorizando as penas e medidas alternativas, a justiça restaurativa e a mediação de conflitos. (293 VOTOS)

- 23.** 1.9. A - Criar, estruturar, implantar, compor, e fortalecer, democraticamente, Gabinetes de Gestão Integrada nos três níveis de governo, para: promover a atuação conjunta e coordenada dos organismos de segurança pública com entidades públicas e privadas, respeitando e acatando as diretrizes e deliberações dos conselhos de segurança pública. (283 VOTOS)
- 24.** 4.4 A (+4.14) - Fortalecer e utilizar as Unidades de Inteligência Policial como base para o desenvolvimento de ações direcionadas a alvos específicos, visando a reduzir o impacto negativo da ação policial repressiva na comunidade como um todo. Investir nas áreas de inteligência e tecnologia de combate às organizações criminosas. Aperfeiçoar e integrar a rede de captação, circulação, processamento e disseminação de informações e conhecimento de inteligência de segurança pública, além de promover intercâmbio nacional e internacional com outros órgãos de inteligência, aperfeiçoando o sistema judicial (254 VOTOS)
- 25.** 6.17 - Definir diretrizes norteadoras para a gestão democrática do sistema prisional, estabelecendo normas nacionais, com fortalecimento, reforma, oficialização e incentivo à criação de Conselhos Penitenciários Federal, Estadual e Municipais como instância deliberativa e órgão de fiscalização, de ouvidorias e de corregedorias do sistema, com ampla composição e participação, com incumbência de fomentar a gestão compartilhada, facilitar o controle social através de mecanismos autônomos e paritários. (245 VOTOS)
- 26.** 3.3. A - Instituir políticas de valorização, qualidade de vida, apoio biopsicossocial, ético e profissional dos trabalhadores da área de Segurança Pública. (228 VOTOS)
- 27.** 4.13.B (+4.24) - Instituir, construir e aumentar o número de delegacias especializadas e distritais com atendimento a grupos vulneráveis e especiais, com profissionais especialistas em crimes de intolerância social, capazes de desenvolver ações de sensibilização e capacitação continuada dos policiais para atendimento e acolhimento de vítimas, garantindo a elas e seus familiares todos os seus direitos, bem como a eficiência no programa de proteção a testemunhas e denunciantes. Para isso, se necessário, fortalecer abrigos, ações e programas de proteção a vítimas, garantindo: a implantação de comitês gestores em nível estadual e municipal de monitoramento do pacto de enfrentamento à violência contra as mulheres; a implantação das Delegacias Legais e Delegacias da Mulher nos municípios ainda não contemplados e unidades de perícia técnico-científica; realização de plantões de atendimento durante o final de semana e feriados; promoção de programas para a erradicação da intolerância e da violência de gênero, da pessoa idosa, de crimes raciais, e contra GLBT. (220 VOTOS)

- 28.** 1.29. B - Implantar, manter e aprimorar o Programa Nacional de Segurança Pública com a Cidadania (PRONASCI) em todos os espaços do território nacional como política permanente de Estado. (213 VOTOS)
- 29.** 3.19. A - Prover os servidores da segurança pública das prerrogativas constitucionais dos integrantes do Ministério Público e do Poder Judiciário. (206 VOTOS)
- 30.** 6.39 - Desvincular totalmente a custódia de presos, tanto provisórios como condenados, das secretarias de segurança pública conforme as recomendações internacionais. (205 VOTOS)
- 31.** 4.9. A - Promover políticas que estimulem a construção de redes de atendimento intermultidisciplinar para grupos vulneráveis com unidades especializadas dos Órgãos de segurança pública e do sistema de justiça, com equipamentos adequados e profissionais em quantidade suficiente, dentro da filosofia do policiamento comunitário, respeitando a heterogeneidade dos diversos grupos sociais, evitando abusos e intensificando o combate ao trabalho escravo, ao tráfico de seres humanos, à exploração sexual de crianças e jovens, à homofobia, ao racismo e à violência familiar. (205 VOTOS)
- 32.** 7.2. A - Estruturar e ampliar a rede do Sistema de Prevenção, Atendimentos emergenciais e acidentes em todos os municípios do Brasil, priorizando os serviços aos municípios onde seja reconhecido o risco de acidentes ou desastre. (203 VOTOS)
- 33.** 5.41 A - Manter a maioria penal em 18 anos e o tempo de cumprimento de medidas sócio-educativas de acordo com a legislação vigente. (200 VOTOS)
- 34.** 4.6. B - Implementar uma Política Nacional de Combate ao Crime Organizado para intensificar, ampliar e realizar ações policiais qualificadas, criar sistema de bloqueio de celulares e rádios em presídios como medida de soberania e proteção a toda a população, com vistas à redução da violência e criminalidade, e ao combate estratégico do crime organizado de todos os tipos. Para isto, se necessário, deve-se: identificar o ciclo criminal de cada região, reforçar o policiamento rodoviário e instalar postos policiais nas rotas do tráfico; criar unidades especializadas integradas às unidades de inteligência para atuarem em centros urbanos e rurais, rodovias, portos, aeroportos e fronteiras; envolver o Poder Judiciário, Ministério Público, Polícias e outros órgãos nas ações; modernizar o ordenamento jurídico; criar Varas Criminais Especiais para o Crime Organizado; acabar com a estrutura prisional criminalizatória e promover punições severas. (199 VOTOS)
- 35.** 6.7. B - Melhorar os serviços de saúde dos reclusos e profissionais, atendendo às especificidades de idade e gênero. Implantação do programa de saúde da família com profissionais de todas as áreas, em número suficiente. Fornecer alimentação adequada.

Construir hospitais penitenciários em todos os estados. Considerar os princípios de reforma psiquiátrica. Criação de CAPS para tratamento dos dependentes de álcool, drogas e pessoas com sofrimento mental, com participação familiar. (194 VOTOS)

**36.** 5.42. A - Fortalecer a Defensoria Pública, com a sua estruturação em todas as comarcas do país, como instrumento viabilizador do acesso universal à justiça e à defesa técnica, bem como criar os juizados especiais em âmbito nacional e ampliar a efetivação dos já existentes, como forma de aperfeiçoar a prestação jurisdicional. (187 VOTOS)

**37.** 5.28. A - Reafirmar e cumprir o Estatuto do Desarmamento como política de Estado, observando a efetivação dos convênios com os Estados-Membros para o recolhimento voluntário de armas, o fortalecimento da fiscalização do uso de armas pelo SENARM (Serviço Nacional de Registro de Armas) e a integração dos sistemas de cadastro de armas. (179 VOTOS)

**38.** 1.2. A - Criar, reformular e estruturar, o funcionamento dos Conselhos de Segurança Pública nos três níveis governamentais, assim como os Conselhos Comunitários, sendo espaços deliberativos da Política de Segurança Pública, de forma paritária e proporcional (Sociedade Civil, Gestores e Trabalhadores) integrando-os aos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI). (177 VOTOS)

**39.** 5.9. C - Instituir programas de prevenção primária da violência, com foco nas áreas de, trânsito, saúde, educação, cultura, lazer, esporte, assistência social e urbanismo para a intersectorialidade das políticas de segurança pública e incentivando a adoção da filosofia de policiamento comunitário. (170 VOTOS)

**40.** 4.22. A - Tipificações específicas de crimes cometidos contra profissionais de segurança e operadores do direito no exercício ou não da função, e contra seus familiares, com a revisão das leis penais e processuais e segurança transformando esses crimes em hediondos. (170 VOTOS)