

# Segurança pública, participação social e a 1ª Conseg

## Letícia Godinho de Souza

*Letícia Godinho de Souza é mestre e doutoranda em Ciência Política pelo DCP/UFMG, professora e pesquisadora plena da Fundação João Pinheiro – Belo Horizonte/MG.*

*✉ leticiagodinho@gmail.com*

### Resumo

*O presente texto visa oferecer uma perspectiva de análise ampliada sobre a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. A partir de apontamentos da teoria participativa e da democracia deliberativa, procura-se mostrar a importância desses formatos institucionais para propiciar a inversão de situações históricas de marginalização e conflituosidade social, o aprofundamento democrático e o controle das políticas públicas. Nesse sentido, a Conseg teria aberto uma importante via de democratização do campo da segurança pública no Brasil.*

### Palavras-Chave

*Segurança pública. Participação. Deliberação. Gestão pública. Conseg.*

O campo<sup>1</sup> da segurança pública foi provavelmente o último âmbito das políticas públicas a contar com *instituições participativas* – formas alternativas às tradicionais instituições representativas, “de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008). Na década de 1980, assistiu-se a uma ampla movimentação, por parte da sociedade civil, em torno da redemocratização, que pressionou no sentido da criação de canais de participação e interlocução com o Estado, resultando, por exemplo, na incorporação dos conselhos de políticas no próprio texto constitucional de 1988, nas áreas da saúde e da assistência social. Por outro lado, a exclusão social, acarretada pelas políticas neoliberais introduzidas na década de 1990, fez ampliar o espaço do mercado da segurança, o qual, seguindo uma lógica privada, pressionou no sentido contrário, ou seja, de redução dos canais de debate público.<sup>2</sup>

No que se refere à segurança pública, o cenário resultante foi o de uma sociedade bipartida e “de muros”, lembrando a metáfora de Caldeira (2001): aqueles que possuíam acesso ao mercado isolaram-se em condomínios fechados e lançaram mão da segurança privada; do outro lado, os menos favorecidos viram-se entregues à violência e ao abandono estatal, constituindo-se na grande parcela vitimizada da sociedade.

Foi somente no final da década de 1990 que mudanças no campo da segurança pública co-

meçaram a ser vislumbradas, indicando que a vitimização pela violência não se trata de um problema apenas de quem não tem acesso ao mercado da segurança privada. Coloca-se o desafio de prover segurança pública como um direito, sem distinção de classe social, gênero ou cor. No Brasil, o campo da segurança pública, considerado durante muito tempo um assunto exclusivo da polícia e das forças de segurança, que recorriam unicamente a respostas punitivas para lidar com a criminalidade, passou gradualmente a incorporar novos temas, estratégias e atores, principalmente a “sociedade civil”.

A 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública consolidou uma das importantes agendas inovadoras nesse campo. A iniciativa de sua realização apoiou-se na crença de que quaisquer ações e decisões tomadas no sentido da reforma do campo da segurança somente terão a devida legitimidade se passarem pelo escrutínio da discussão pública, bem como a mesma também servirá para produzir políticas mais democráticas e eficazes.

Muitas das análises sobre esse importante acontecimento, contudo, tenderam a se focar, principalmente, em seus “resultados” imediatos, assinalando, entre outros fatores: a heterogeneidade que caracteriza seu documento final, o qual não possuiria “um direcionamento político e estratégico nítido no conjunto dos princípios e diretrizes votados”; a “supremacia das deman-

das corporativas”; e a presença dos movimentos sociais nesse processo como “meros coadjuvantes” (ver, por exemplo, SAPORI, 2010).

Sem discordar dessas análises, entende-se que é necessário destruir alguns mitos sobre a participação da sociedade civil nesse tipo de formato político-institucional. Em uma interessante tentativa de mensurar a adesão dos diferentes setores presentes na Conferência ao “novo paradigma” de segurança pública propugnado pelo Ministério da Justiça, e expresso pelo texto-base elaborado para subsidiar a realização da mesma, Lima e Romão (2010) chamam a atenção para o fato de que esse paradigma é assumido mais pela sociedade civil em comparação com o grupo dos trabalhadores e de gestores públicos da área – embora essa adesão não signifique uma homogeneidade ou identidade única por parte da sociedade civil.

Além disso, para apreender a real extensão da importância e dos impactos da Conseg, é preciso entender o significado da “aposta política” do novo governo a que se referem esses autores (LIMA; ROMÃO, 2010). É relevante, por fim, situar a Conseg enquanto importante inovação institucional no campo de segurança pública em um quadro mais geral de mudanças ocorridas no terreno da democracia e da gestão das políticas públicas no Brasil. São essas as questões que o presente texto se propõe a explorar.

### **Um importante elemento presente na 1ª. Conseg: a deliberação**

Um ponto pouco ressaltado por grande parte das análises da 1ª Conseg corresponde ao fato de que sua metodologia<sup>3</sup> não só incor-

porou os tradicionais mecanismos de representação – por meio da eleição dos delegados, que funcionaram enquanto representantes dos trabalhadores, dos gestores públicos e da sociedade civil –, como também buscou inovar no sentido de criar múltiplos fóruns de discussão das temáticas atinentes ao campo da segurança pública, objetivando “contribuir para tornar suas etapas espaços acessíveis de encontro, interação, articulação, debates, proposição de idéias e formação de pessoas”.

Esses importantes fóruns de discussão foram estabelecidos não somente com os Grupos de Trabalho instituídos nas diversas etapas da Conferência (municipal, estadual ou nacional). A discussão pública e inclusiva do campo da segurança foi colocada como objetivo principal da Conferência, desde a criação, a partir de julho de 2008, do Fórum Nacional Preparatório da I Conseg, que contou com a participação de mais de 200 entidades representativas do poder público (incluindo os governos federal, estaduais e municipais, os poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público), dos trabalhadores em segurança pública e da sociedade civil (especialistas e institutos de pesquisa, universidades, redes da sociedade civil organizada, movimentos sociais, igrejas, mídia, organismos internacionais e fundações de partidos). Este Fórum funcionou, portanto, como um primeiro espaço de discussão do projeto da Conseg, com o objetivo principal de fazê-lo contando com o maior número possível de segmentos da sociedade, de maneira a qualificar a mobilização e a discussão sobre a mesma.

O Fórum Preparatório, por sua vez, instituiu a Comissão Organizadora Nacional (CON) e as Comissões Organizadoras Estadu-

ais (COEs), distrital (DF) e municipais, que foram criadas durante o primeiro semestre de 2009, funcionando como as primeiras instâncias deliberativas da Conferência, cujos processos de construção coletiva das pautas (no caso da CON) e das regras de funcionamento dos trabalhos atribuíram maior legitimidade à sua organização. Como parâmetro, citam-se as dez reuniões da Comissão Nacional, ocorridas entre setembro de 2008 e agosto de 2009.

Com relação à metodologia da Conseg, ressalta-se, ainda, uma importante inovação no campo dos formatos participativos, inspirada na Conferência Nacional de Juventude. O modelo enfatizou consideravelmente a etapa preparatória, composta de conferências livres, realizadas entre dezembro de 2008 e agosto de 2009. Mesmo não elegendo delegados para participar da etapa nacional, as conferências livres constituíram instrumentos importantes de ampliação da participação e de debate público da proposta política do Ministério da Justiça para a segurança pública, expressa no texto-base da Conferência. Para que as discussões pudessem ser convalidadas pela Conseg, as conferências livres deveriam elaborar um relatório das deliberações.

Pôde constituir conferências livres qualquer município com menos de 200 mil eleitores e que não fosse integrante do Pronasci (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, do governo federal), bem como qualquer grupamento da sociedade civil, de trabalhadores ou do próprio poder público. Assim, de janeiro a julho de 2009, ocorreram cerca de 400 eventos dessa natureza distribuídos em todo o país, em todos os níveis de governo

(PAVEZ et al., 2009) e em diferentes espaços da esfera pública: desde universidades, igrejas, movimentos sociais, associações de bairro até estabelecimentos penitenciários, o que revela a diversidade de perspectivas na discussão e sua potencialidade inclusiva.

Qualquer pessoa pôde ainda, individualmente, participar da Conferência Virtual no *site* da Conseg, que não impediu a participação de estrangeiros. Outro indicador do foco inclusivo pelo qual se pautou a Conferência foi a preocupação em garantir aos portadores de necessidades especiais as condições necessárias para sua efetiva participação, bem como observar o critério da paridade de gênero entre os delegados eleitos. Por fim, é necessário destacar que houve também a preocupação em capacitar esses delegados de maneira a potencializar sua participação nos grupos de trabalho da Conferência, em sua etapa nacional. Todos os eleitos nos níveis municipal e estadual para participar da etapa nacional da Conferência tiveram a oportunidade de frequentar um curso de capacitação.

As Conferências inserem-se, assim, em um marco de democracia e gestão pública que acentuam um sentido forte de inclusão e igualdade política e, ao inserirem uma pluralidade de segmentos, perspectivas e temáticas sociais, aumentam a probabilidade de os processos de deliberação e tomada de decisão serem mais democráticos e justos. Para essa perspectiva, a democracia não é apenas um meio por meio do qual os cidadãos podem promover seus interesses e tomar o poder enquanto governantes. Significa também um meio de resolução coletiva dos problemas que depende, para ser

considerada legítima e apropriada, da adequada expressão e do criticismo das diversas opiniões dos membros da sociedade. Pressupõe uma política dentro da qual há diferenças e conflitos, problemas que o coletivo deve enfrentar de forma a lidar tanto com suas questões individuais quanto com o projeto coletivo de viver em sociedade.

Nesse sentido, uma concepção deliberativa de democracia acaba por enfatizar que é na *discussão pública* que o principal ingrediente da democracia se processa – na discussão livre, aberta e na qual são garantidas, aos diversos interesses e perspectivas sociais, iguais chances de acesso ao debate. Os diferentes grupos sociais jogam, assim, um papel crucial na promoção da discussão política das políticas governamentais, apesar de nem sempre “organizados”.

### Caracterizando a participação da sociedade civil

Para a teórica da política Iris Young (2000), estamos em um momento histórico paradoxal, em que praticamente há um consenso a favor da democracia, mas poucos acreditam que a “governança democrática” possa *de fato* fazer alguma coisa. O dilema que enfrentam os formatos participativos, principalmente com relação ao ceticismo que muitas vezes os acompanha, baseia-se no pressuposto de que a política deve ser:

- ou uma competição entre interesses particulares e naturalmente conflitantes que, dada a impossibilidade de se constituírem consensos, devem simplesmente ser agregados pelo mecanismo eleitoral-partidário;

- ou a constituição de um público deliberativo orientado ao bem comum, em que os participantes devem deixar de lado seus interesses particulares e filiações político-ideológicas.

Argumenta-se, aqui, que essa é uma falsa dicotomia. Os fóruns de participação e deliberação devem ser apreendidos, entre outras coisas, como arenas públicas nas quais distintos segmentos e grupos sociais têm a oportunidade de “prestar atenção” à situação específica dos demais. Suas discussões e negociações devem se orientar pela busca de soluções para seus conflitos e problemas coletivos *a partir de suas experiências e posições situadas social e historicamente*. Assim, não deve haver, necessariamente, uma busca por solução substantivamente consensual, a qual, por sua vez, pressupõe um fundo comum ou uma homogeneidade de origem para ser alcançada.

Essa suposição radica-se fundamentalmente em dois difundidos mitos que cercam a sociedade civil: o mito do “terceiro setor” e o comunitarista, segundo os quais a sociedade civil seria supostamente um setor claramente distinguível dos setores do Estado e do mercado, caracterizado pela presença de valores e demandas autênticos e não colonizados pela lógica do poder ou do dinheiro; essa autoevidente distinção, por sua vez, autorizaria sua caracterização enquanto possuidora de uma identidade homogênea (a suposta “comunidade”).

Contudo, muitas vezes não é nem mesmo desejável que a “sociedade civil” constitua um grupo único, que possua uma “identidade”. Assim, torna-se discutível o julgamento negati-

vo de que a sociedade civil tenha supostamente comparecido à 1ª. Consej de maneira “desorganizada” – e o mesmo valeria para a segmentação que também ocorre no interior do grupo dos trabalhadores e poder público:

(...) interesses socialmente situados, propostas, demandas e expressões de experiências são frequentemente um importante recurso para a discussão e tomada de decisão democráticas. Tais conhecimentos situados podem tanto pluralizar quanto relativizar os discursos hegemônicos, e oferecer, por outro lado, conhecimento não-verbalizado de forma a contribuir para a tomada de decisões mais adequadas (YOUNG, 2000).

Dessa forma, o contraponto com diferentes perspectivas e interesses sociais no momento da deliberação pública é importante por uma variedade de motivos: abre a oportunidade para que, ao se apresentar uma opinião diante de perspectivas diversas, esta seja testada e até mesmo mudada no decorrer do processo; permite, por meio da abertura de horizontes valorativos, exercitar a tolerância; a consideração de múltiplas perspectivas possibilita ainda que a decisão a ser tomada ou a política discutida seja aperfeiçoada; além do importante processo de aprendizado e autoconhecimento proporcionado pelo exercício da discussão pública.

Pode-se argumentar ainda que, em sociedades pluralistas, não é democrático assumir que a sociedade deva proceder de uma base de compreensão comum, que deva possuir uma identidade ou que os processos políticos estejam orientados a um suposto “bem comum”. Há importantes diferenças de classe, gênero, raça, ocupação, além de hierarquização, ex-

clusão e marginalização. A assunção de uma identidade constrói a política como uma esfera fechada, afirmando implicitamente que a cooperação só pode ocorrer se os indivíduos se definem como iguais para além de suas diferenças. Acreditamos, diversamente, que a caracterização de um processo político mais adequado às realidades das sociedades plurais e estruturalmente diferenciadas deva trazer uma perspectiva de abertura às diferenças que caracterizam os sujeitos.

Se, no momento da deliberação, apela-se para aquilo que os participantes já compartilham, então supostamente não há necessidade de os indivíduos revisarem suas opiniões e pontos de vista. Aliás, sob condições de desigualdade social, a ideia de um “bem comum” como fim último de uma dada política pode frequentemente servir como meio de exclusão. Definições fechadas e acabadas de “bem comum” provavelmente expressarão, em termos generalizáveis, os interesses e perspectivas de grupos dominantes. Quando isso ocorre, aqueles em posições inferiores ou subalternizadas são chamados a pôr de lado suas experiências históricas específicas ou suspender suas demandas em prol da busca do suposto “bem comum”. A ideia de um interesse generalizado e imparcial dificulta o processo por meio do qual poder-se-ia expor a maneira como a perspectiva dos mais privilegiados domina a agenda pública – como de fato ocorreu no caso da segurança pública.

Aliás, nesse campo, pode-se mesmo apostar numa falta de interesse (e também de possibilidade real) por parte da própria sociedade civil em se tornar homogênea – de maneira similar

ao que ocorre com o segmento dos trabalhadores da segurança pública. O trabalho de Pavez et al. (2009) fornece uma série de achados que autorizam essa interpretação. O estudo utilizou a metodologia de análise de redes para localizar os principais espaços / fóruns de interação, encontro, manifestação ou pactuação entre os diversos atores e entidades da sociedade civil em torno da temática da segurança pública, comparando sua dinâmica no período anterior à 1ª Conseg (década de 1990 e anos 2000) e naquele abrangido por sua realização (julho de 2008 a agosto de 2009).

Entre os resultados, verificou-se que o período impactado pela realização da Conferência deu visibilidade a várias perspectivas e atores que não pertenciam ao campo de discussões no período anterior. Trata-se, por um lado, da maioria dos movimentos sociais, que até então pautavam sua atuação em outros espaços de discussão mais ligados à temática dos direitos humanos, passando a integrar as discussões no campo da segurança pública – as diversas entidades do movimento feminista, da área da juventude e da educação, do segmento GLBT, das pastorais, entre outros. Por outro lado, podem-se citar diversas entidades do segmento dos trabalhadores da segurança pública, que, no período anterior, estavam pouco articulados e com suas demandas ainda muito pouco visíveis na agenda pública, que passaram a protagonizar importantes discussões no contexto da Conseg: guardas municipais, bombeiros, peritos criminais e agentes penitenciários.

Esse movimento pode ser interpretado como uma sorte de colonização do campo de segurança por temáticas “corporativas”,

ou ainda é possível diversamente argumentar que a Conseg abriu a oportunidade de publicização de demandas, igualmente legítimas, de segmentos anteriormente pouco visíveis no campo da segurança pública, até então caracterizado por uma predominância das demandas das polícias.

O estudo analisa também o número de vínculos entre os diferentes atores, percebendo-se uma ampliação dos vínculos obtidos pelos trabalhadores, o que não teria onerado, contudo, o peso relacional dos outros segmentos. Segundo os autores, isso indicaria um aumento efetivo da participação dos trabalhadores na discussão da segurança pública, impulsionada principalmente pelas entidades da sociedade civil. Esses vínculos podem ser traduzidos em termos de estabelecimento de canais de contato, articulação e discussão. Pode-se interpretar esse partilhamento de fóruns de interação e deliberação como algo positivo, se considerado o fato de que o campo da segurança pública no país esteve até então marcado por uma distância quase que intransponível entre esses dois setores.

Por sua vez, o segmento dos gestores públicos começou a se articular com o campo a partir, principalmente, de 2000, por meio dos governos locais e, depois de 2003, com a entrada da temática na agenda do governo federal, que culminou no período recente de preparação da 1ª Conseg. Essa última dinâmica, combinada à entrada dos novos atores ao campo, promoveu um expressivo adensamento do mesmo, por meio tanto da abertura de novas frentes e redes de diálogo, cooperação e de consequente discussão de novos temas, quanto do aprofundamento das disputas e parcerias já

existentes desde o período anterior. Os dados revelam ainda mudanças na homogeneidade e na heterogeneidade dos contatos entre as entidades, havendo um adensamento dos vínculos entre entidades do mesmo segmento, bem como uma ampliação da proporção de relações entre segmentos distintos.

Outro importante achado da pesquisa refere-se ao protagonismo da sociedade civil na realização de grande parte dos eventos públicos e na criação de entidades para atuar no campo da segurança pública em ambos os momentos. A diferença do período caracterizado pela mobilização em torno da Conseg diz respeito à já citada aparição de novos atores e temáticas, bem como ao fortalecimento daquele setor na região mais coesa da rede de entidades. Assim, se já se observa uma grande coesão interna no interior da sociedade civil, com intensa frequência de vínculos e entidades conectadas entre si no período anterior, com a Conferência nota-se um aprofundamento dessa situação.

Tais resultados apontam para um importante matizamento das considerações sobre a participação da sociedade civil. A existência de uma heterogeneidade interna característica – observada pela presença concomitante de organizações não-governamentais, instituições acadêmicas, entidades religiosas e filantrópicas, movimentos sociais, e que ademais são representativos de temas específicos ou não da segurança pública – não autoriza a interpretação de uma necessária desmobilização.

Outro estudo que traz resultados importantes para caracterizar a participação da sociedade civil no contexto da 1ª Conseg foi feito por

Lima e Romão (2010), cujo objetivo era medir a adesão ao paradigma proposto pelo Ministério da Justiça, expresso no texto-base da Conferência, usando-o como parâmetro para mapear as posições e correntes políticas e ideológicas presentes durante sua etapa nacional.

Os autores identificaram, assim, quatro correntes político-ideológicas hipotéticas. Na primeira, caracterizada pela sua concordância com o atual modelo de segurança pública, as reformas, se inevitáveis, deveriam se concentrar em soluções punitivas, de endurecimento legal, sendo que a participação social seria vista com cautela. Na segunda e terceira correntes estaria presente a preocupação pela reforma do modelo atual; o que as distinguiria seria “a ênfase na política e no papel atribuído à sociedade” (LIMA; ROMÃO, 2009): na segunda as mudanças propostas girariam em torno de introdução de ferramentas de gestão e a participação social seria vista como importante, mas seus defensores não se preocupariam com seu aprofundamento, enquanto na terceira um maior peso seria dado à participação social e as questões gerenciais seriam importantes, mas não passariam de meios para se chegar a uma política de segurança mais democrática e incorporadora de uma cultura de respeito aos direitos humanos – essa posição expressaria o paradigma proposto pelo Ministério de Justiça. A última corrente propõe reformas radicais no modelo, mas suas posições seriam, não obstante, extremas e muitas vezes contraditórias, “marcadas por bandeiras de ordem”.

Os resultados indicam uma adesão maior à terceira corrente, aquela que representa a proposta do novo paradigma, e que essa posição



possui maior predominância entre membros da sociedade civil. Isso pode ser interpretado como um avanço importante do Estado – e, em particular, do governo federal –, no que se refere a propor um modelo de segurança pública que, provavelmente pela primeira vez, se aproxima das demandas da sociedade. Trata-se, assim, de um indicador importante da legitimidade da política.<sup>3</sup>

Entretanto, os autores do estudo ressaltam que os resultados em termos de adesão às diferentes correntes não expressariam, necessariamente, uma homogeneidade entre aqueles que as aderem, mas sim sua concordância, maior ou menor, com seus elementos constitutivos.<sup>4</sup> Assim, os grupos classificados em torno do novo paradigma não constituiriam uma identidade única e coesa em relação às suas estratégias e demandas políticas. Reuniriam opiniões plúrais acerca do escopo da política de segurança, podendo, não obstante, serem distinguidos das demais correntes a partir de posicionamentos principiológicos a respeito do papel da legislação penal, das capacidades institucionais do Estado e do “controle social” do mesmo.

Se pode ser afirmado que a inovação gerencial, introduzida pelo governo anterior, provocou uma mudança importante no campo, no sentido de tencionar o modelo “tradicional” da segurança pública, é possível, a partir dos achados dessa pesquisa, dizer algo a respeito do que caracteriza o período seguinte. O momento recente, que culmina com a ampla movimentação provocada pela realização da Conseg, apresenta-se permeado por uma forte tendência de apoio a mudanças agora mais “substanciais”. Por outro lado, assim como

o estudo anterior citado, a análise de Lima e Romão (2010) revela um campo de disputas intensas sobre as diferentes temáticas e conceitos ligados ao campo da segurança, e os diferentes significados assumidos por seus atores. Nesse sentido, a posição político-ideológica que expressa o paradigma proposto pelo atual governo configurar-se-ia muito mais como um projeto político de caráter amplo do que como uma proposta composta por posicionamentos políticos estabilizados.

Esse resultado pode indicar certa limitação na proposta do Ministério de Justiça que deveria, a partir de agora, ser trabalhada no sentido de tornar mais “concretas” as ações defendidas. Mas essa abertura pode, por outro lado, ser interpretada como uma vantagem, segundo a perspectiva participativa/deliberacionista.

Essa perspectiva afirmaria que os gestores públicos e os representantes políticos, ao tomarem uma decisão, devem se apoiar sobre o ponto de vista dos cidadãos que terão de conviver com os resultados da mesma. Assim, a “abertura” deixada pelo Ministério da Justiça com relação a propostas mais concretas para a segurança pública deve ser “superada” por meio da discussão pública. Quando tomadas sem deliberação, as decisões expressam não somente uma consideração negativa ou paternalista por parte do Estado a respeito dos cidadãos, mas também sua falta de justificativa adequada para as decisões tomadas. Além disso, a deliberação aumenta a probabilidade de implementação de uma boa política pública. Tais vantagens trazidas pelas instituições participativas/deliberativas é o ponto a ser explorado no item seguinte.

## Uma gestão mais democrática promove políticas de segurança pública mais eficazes?

A participação parece, aos olhos de alguns, paralisar o processo de construção de políticas. Ela é frequentemente vista como um elemento que dificulta a tomada de decisões, seja pela maior demora das mesmas, seja pelo “inadequado” posicionamento crítico da sociedade diante das propostas. Assim, a noção de que os cidadãos podem se engajar uns com os outros para discutir os problemas relativos ao viver em comum e criar políticas para solucionarem esses problemas frequentemente encontra uma resposta cínica. Boa parte dos gestores públicos ainda acredita que “a sociedade não está preparada para participar”, tanto como coadjuvante quanto como protagonista da discussão e implementação das políticas públicas.

Essa crença comum amplamente difundida baseia-se, entre outros fatores, no suposto saber técnico que a burocracia (ou mesmo os políticos eleitos) detém para decidir de maneira apropriada. Deve-se, entretanto, recordar que tal suposição justificou muitos Estados autoritários, tecnocráticos e/ou “tutelares” da sociedade civil, bem como democracias de caráter “elitista”.<sup>5</sup>

Ao contrário, uma concepção participativa e deliberativa de gestão pública afirma, em primeiro lugar, que, numa gestão democrática, os gestores e políticos deveriam justificar as leis e decisões que são impostas aos cidadãos. Essa seria a melhor maneira de expor ao escrutínio público os motivos que fundamentam as decisões tomadas.

Assim, se, por um lado, nos governos modernos, os cidadãos têm que frequentemetne

confiar nas autoridades públicas, por outro, isso não significa que os fundamentos das decisões não devam ser publicizados ou que sejam inacessíveis. Em uma democracia, os fundamentos das decisões coletivas devem estar acessíveis a todos os cidadãos aos quais eles são endereçados. Isso implica que as decisões devem ser públicas em dois sentidos: sua discussão deve acontecer em fóruns públicos; e seu conteúdo deve ser compreensível a todos os afetados, de maneira a possibilitar sua discussão pública.

Mas a exigência democrática não é a única justificativa para a discussão pública das decisões. Em primeiro lugar, em face da discordância essencial presente nas sociedades modernas, as difíceis escolhas que gestores e representantes políticos precisam fazer provavelmente encontrarão maior probabilidade de aceitação – mesmo entre aqueles que se considerarem “menos beneficiados” com determinada decisão – se as demandas de todos os segmentos tiverem sido consideradas em seus méritos durante um processo público de deliberação. Mesmo que esse não possa fazer com que interesses ou perspectivas incompatíveis se tornem compatíveis, pode ajudar os participantes a reconhecerem o mérito moral presente nas exigências de seus oponentes.

Em segundo lugar, o processo público de discussão de uma dada política cria uma chance maior de êxito para a mesma, à medida que a deliberação promove uma maior informação acerca das diferentes demandas dos cidadãos. As políticas de segurança pública, em geral, são elaboradas por especialistas que, muitas vezes, por não conhecerem aspectos importantes das comunidades-alvo, criam políticas generalistas, que não consideram as especificidades lo-

cais. Nesse sentido, uma suposta “razão técnica” presume qual é a melhor solução para um dado problema social.

Contudo, tomar decisões antes de ouvir aqueles que serão afetados é injustificável também devido à complexidade dos assuntos e interesses que frequentemente estão em jogo. A recusa ante a discussão pública significa não apenas desconsiderar a fonte da qual emana toda a autoridade política numa democracia (a soberania popular), mas também desistir de uma base cognitiva mais justificável para se tomar uma decisão. A discussão pública submete a um teste cognitivo os fundamentos das decisões; testa-os contra os diferentes pontos de vista existentes na sociedade, os quais não podem ser conhecidos *a priori*. Assim, procedimentos participativos/deliberativos tenderiam a produzir decisões mais legítimas e “melhores” no longo prazo.

Ainda assim, é possível considerar a possibilidade de um processo deliberativo produzir, em última instância, por exemplo, políticas públicas injustas; assim como um processo não deliberativo pode produzir políticas mais justas em algumas hipóteses. Não obstante, um processo público de discussão tem uma maior capacidade tanto de criticar resultados considerados injustos quanto de reconhecer seus próprios limites. Mecanismos participativos têm sido assim introduzidos de maneira complementar aos tradicionais mecanismos representativos porque, entre outras razões, se têm mostrado importantes para a reforma do *status quo*.

As razões disso se encontram basicamente no fato de o modelo representativo tradicional

(também chamado de “modelo agregativo”) concentrar seu componente democrático na competição eleitoral. Assim, nos momentos que a antecede, os candidatos assumem posições mais ou menos amplas acerca de alguns temas; e, por meio do voto, os cidadãos endossam esse ou aquele candidato e depois mantêm pouca relação com o governo até a próxima eleição.

Nesse modelo, o voto serve ainda como a forma de controle por excelência das políticas públicas implementadas. Para além do tradicional controle interno ou horizontal, conhecido como o mecanismo dos “freios e contrapesos”, é por meio do voto que os indivíduos elegem (e assim controlam) seus representantes, cuja função é, por sua vez, controlar a administração pública. Caso os representantes desempenhem bem essa função (controlar e fazer funcionar eficazmente a máquina pública), serão eleitos novamente; caso falhem, serão sancionados pelo voto em outro candidato. Esse mecanismo clássico de controle social, embora importante, é insuficiente e sujeito a numerosos condicionantes. Mas basta apontar o fato óbvio de que ele mantém a administração pública e o governo excessivamente afastados da sociedade, bem como promove um verdadeiro insulamento burocrático (ou seja, a impossibilidade, na prática, de controlar os atos da burocracia).

Os mecanismos de participação/deliberação proporcionam, portanto, que esses esparsos canais de encontro entre sistema político, administração pública e sociedade sejam complementados, multiplicados e adensados. A instituição de mecanismos de participação e deliberação pública, ao lado dos tradicionais

mecanismos de participação política, parte do princípio de que uma gestão é mais democrática, mais inclusiva e mais eficaz quando garante que as diferentes perspectivas sociais, principalmente a de grupos relativamente marginalizados, encontrem expressão efetiva e adequada. Nesses formatos institucionais, o Estado contribui com o saber técnico e/ou com a legitimidade advinda dos representantes eleitos por meio da competição eleitoral; a sociedade civil colabora com a expressão de valores, interesses e perspectivas socialmente situados, bem como com outras formas de tornar o poder mais responsivo (*accountable*) e mais próximo dos cidadãos.

Segundo Avritzer (2008), ao longo do século XX, o Brasil se transformou de um país de baixo associativismo e poucas formas de inclusão política da população de baixa renda em um dos países com maior número de práticas participativas. O autor afirma ainda, acerca da gestão participativa do atual governo, que essa propensão de incrementar a participação traduziu-se em diversos tipos de políticas: desde a proposta pioneira de realizar consultas com entidades da sociedade civil para elaboração do Plano Plurianual (PPA) até o aprofundamento da experiência dos conselhos de políticas nas áreas em que eles já existiam, a criação de novos conselhos em áreas sem tradição de participação<sup>6</sup> e a intermediação na realização de um conjunto de conferências que ajudaram a estabelecer as prioridades dos diferentes ministérios (AVRITZER, 2009).

Sobre as Conferências, o autor destaca, entre suas principais importâncias, a colo-

cação de uma agenda da sociedade civil em áreas importantes das políticas públicas, no nível federal:

As diferentes agendas da sociedade civil no Brasil, até o governo Lula, eram agendas basicamente locais. As conferências nacionais iniciaram o projeto de criação de uma agenda nacional da sociedade civil em áreas como meio ambiente, saúde, segurança pública, entre outras (AVRITZER, 2009).

Assim, foram realizadas mais de 70 Conferências Nacionais com participação popular, denotando um forte empenho em promover a democratização da administração pública federal:

Uma das tarefas que se colocam na ordem do dia é a consolidação de mecanismos de controle democrático das políticas públicas. Novos canais de participação social estimulam uma relação de co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade, ao mesmo tempo em que confere legitimidade às decisões e ações de governo (...). O propósito é avançar na democratização do Estado, abrindo espaço para uma participação social consciente e mobilizada, disposta a agir sobre a dinâmica política real, cotidianamente, em cada conjuntura (Secretaria Geral da Presidência da República - BRASIL, 2010).

Como resultado desta política de participação, tem-se o envolvimento de aproximadamente 12 milhões de pessoas, participando de todas as etapas das conferências nacionais. No caso específico da segurança pública, as estimativas do Ministério da Justiça (BRASIL, 2009) afirmam que, entre 2008 e 2009, cerca de 230 mil pessoas discutiram o tema da segurança, um amplo debate e articulação so-

cial fomentados pela realização da 1ª Conseg. Dificilmente podem ser negados seus impactos no campo da segurança pública – até pouco tempo bastante restrito – no que diz respeito a seus atores, a seu público, bem como ao seu caráter público.

O caráter restrito dos debates no interior da segurança pública não é uma característica apenas da sociedade brasileira. David Garland (2001), por exemplo, ressalta como as discussões e decisões nesse âmbito eram consideradas, até recentemente, uma questão para *experts*, e não para ser discutida com a sociedade em geral. Pode-se completar afirmando que o contexto brasileiro é ainda mais negativo, desse ponto de vista, devido às heranças deixadas pela política de segurança nacional do período ditatorial.

A análise de Garland, contudo, é bastante diversa da aqui apresentada; no contexto de sua crítica em relação à configuração penalógica recente, posterior à década de 1980, o autor vê nesse movimento de abertura à opinião pública uma forma de “populismo punitivo”: o campo teria se tornado menos “autônomo”, passando a sofrer a interferência de interesses “políticos” e das demandas da opinião pública. Para o autor, essas preocupações impor-se-iam sobre as “questões criminológicas” na definição das atuais políticas públicas, e as pretensões populistas que resultam em vantagem eleitoral sobressairiam como determinantes das mesmas.

Defendemos, ao contrário, não dever haver esfera “autônoma” no âmbito das políticas públicas – embora se possa rechaçar um certo discurso criminológico punitivo, que tem sido usado recentemente como estratégia eleitoreira.

A perspectiva apresentada ressalta as estratégias participacionistas/deliberativas por oferecerem uma forma para que a discussão pública e também a tomada de decisão possam incluir diferentes perspectivas existentes na sociedade. Não nos referimos apenas às diferenças entre trabalhadores, poder público e sociedade civil, mas também às diferenciações que perpassam inclusive cada um desses três grupos. A oportunidade de ouvir e discutir a experiência de outros é um importante instrumento de irrupção de mudanças nos indivíduos, nas práticas institucionais, nos governos e no interior da própria sociedade civil.

Em uma cultura política que valoriza a discussão pública, os indivíduos encontram-se mais abertos a ter suas próprias opiniões e seus interesses mudados no meio do processo, o que promove, entre outras coisas, maior tolerância entre pessoas e grupos sociais historicamente afastados. Nesse sentido, tais formatos no campo da segurança pública podem oferecer uma importante oportunidade para resolver dilemas e conflitos históricos. Basta citar aqui um deles: o da relação da polícia com a sociedade e *vice-versa*, uma relação basicamente de desconfiança, que ainda sofre com o legado do regime autoritário, seu fundamento no uso excessivo da força e no cometimento de abusos contra opositores políticos, minorias étnicas, sexuais e grupos sociais menos favorecidos (YATES, 2010).

A Conseg introduziu uma importante inovação no campo da segurança pública ao impulsionar a criação de fóruns participativos e deliberativos, os quais compreenderam a disputa entre diferentes partes, com diferentes pontos de vista e interesses percebidos, e que pode posteriormente tomar lugar em outros terrenos

discursivos (na imprensa, por exemplo, ou nas inúmeras comissões que foram posteriormente criadas para monitorar a implementação das diretrizes votadas na conferência).

Grupos historicamente marginalizados, com poucos recursos, menos *status*, têm a oportunidade de inverter desigualdades e tradicionais hierarquias a partir desses fóruns. Decerto que não acreditamos que a deliberação seja uma “panaceia” que possa de um dia para outro resolver todos os problemas do campo, ou transformar simplesmente políticas ruins em boas – mas apenas que é melhor do que as alternativas pouco públicas e inclusivas colocadas no passado. Nesse tipo de formato, há maiores chances de segmentos marginalizados alcançarem seus objetivos ou simplesmente colocarem suas demandas na agenda pública, pois o processo compreende uma discussão pública substantiva na qual têm a chance de persuadir seus co-cidadãos acerca da legitimidade de sua causa.

Por fim, não constituía objetivo deste texto expressar um entusiasmo pouco crítico acerca das experiências de participação; em outras áreas, em que essas experiências já se encontram praticamente consolidadas, uma grande quantidade de estudos vem demonstrando, robustamente, sua capacidade democratizante e redistributiva (de recursos materiais e de poder). Infelizmente, ainda são raros os trabalhos que apresentam resultados positivos da participação na segurança pública.

Além disso, ainda há um longo caminho a percorrer – para se ter uma ideia, a primeira conferência na área da saúde foi realizada em 1941, esse campo possuindo, portanto, uma larga trajetória de mobilização e cultura participativa que a segurança pública ainda tem de consolidar. É por isso mesmo que não se pode desprezar essa importante chance, aberta pela 1ª Conseg, de aprofundar a democratização do campo da segurança pública no Brasil.

---

1 *Para a abordagem da noção de “campo”, segue-se aquela feita em Lima (2009).*

2 *Embora essa lógica convergisse no que diz respeito ao aspecto da descentralização das políticas. Sobre esse assunto, ver especialmente Dagnino (2002).*

3 *Acerca da metodologia da 1ª Conseg, acessar o site: [www.conseg.gov.br](http://www.conseg.gov.br).*

4 *O segmento dos trabalhadores adere em maior proporção tanto à terceira quanto à quarta correntes, enquanto os gestores públicos aderem predominantemente à segunda corrente – focada em torno da gestão e da eficácia das políticas públicas. Os autores ressaltam que esse foco gerencial foi característico da política do governo Fernando Henrique Cardoso, principalmente a partir de 2001, quando da criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp.*

5 *Isso fez com que um respondente pudesse, inclusive, ser incluído em mais de uma corrente, em graus distintos.*

6 *Dois importantes questionamentos do modelo liberal-hegemônico de democracia, feitos a partir de seu caráter “elitista”, podem ser encontrados em Macpherson (1978) e Pateman (1989).*

7 *No referido artigo, o autor mostra como essa política foi bem-sucedida ao possibilitar o fomento da participação inclusive em casos de debilidade histórica da sociedade civil e de bloquear iniciativas de uma sociedade política local antiparticipacionista.*

## Referências bibliográficas

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

BRASIL. Portal do Governo Brasileiro. <[http://www2.brasil.gov.br/participacao\\_popular](http://www2.brasil.gov.br/participacao_popular)>. Acesso em: 08 maio 2010.

CALDEIRA, T. P. do R. **Cidade de muros**. Crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Ed. 34/Edusp, 2001.

CONSEG, *site*. <<http://www.conseg.gov.br>>. Acesso em: 08 maio 2010.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

GARLAND, D. **The culture of control**: crime and social order in contemporary society. Chicago: The University of Chicago Press, 2001.

GUTMAN, A.; THOMPSON, D. O que é democracia deliberativa. **RBEC**, 2007.

LIMA, R. S. de. **Mapeamento das conexões teóricas e metodológicas da produção acadêmica brasileira em torno dos temas da violência e da segurança pública e as suas relações com as políticas públicas da área adotadas nas duas últimas décadas (1990-**

**2000)**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2009 (Relatório Fapesp).

LIMA, R. S. de; ROMÃO, W. de M. Como medir a adesão ao novo paradigma proposto pela organização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública?". In: LIMA, R. S. de. **Entre palavras e números**. 2010 (no prelo).

MACPHERSON, J. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Revista da 1ª. Conseg**. Brasília, 2009.

PATEMAN, C. **Representação e teoria democrática**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1989.

PAVEZ, T. R.; TOLEDO, D.; GONÇALVES, R. **Redes sociais, mobilização e segurança pública**: evolução da rede de atores da segurança pública no processo preparatório da 1ª Conseg. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

SAPORI, L. F. Torre de Babel – Nota sobre a 1ª Conseg. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 4, ed. 6, fev./mar. 2010.

YATES, E. B. **A segurança pública como investimento e com a participação de todos**. Disponível em: <<http://www.conseg.gov.br>>. Acesso em 08 maio 2010.

YOUNG, I. M. **Inclusion and democracy**. \new York: Oxford University Press, 2000.

# Segurança pública, participação social e a 1ª Conseg

Leticia Godinho de Souza

## Resumen

### Seguridad pública, participación social y la 1ª Conseg

*El presente texto pretende ofrecer una perspectiva de análisis ampliada sobre la 1ª Conferencia Nacional de Seguridad Pública. A partir de apuntes procedentes de la teoría participativa y de la democracia deliberativa, se pretende mostrar la importancia de estos formatos institucionales para propiciar la inversión de situaciones históricas de marginación y conflictividad social, la profundización democrática y el control de las políticas públicas. En este sentido, la Conseg habría abierto una importante vía de democratización para el campo de la seguridad pública en Brasil.*

**Palabras clave:** Seguridad pública. Participación. Deliberación. Gestión pública. Conseg.

## Abstract

### Public Security, Social Participation and the First Conseg

*This paper presents an extended analysis of Brazil's First National Conference on Public Security (Conseg). Beginning with notes on participatory theory and deliberative democracy, an attempt is made to show the importance of these institutional formats for the reversal of historical trends towards the marginalization of certain social groups and situations of social conflict. These formats are shown to be also instrumental for the development of a deep democracy and for better control of public policies. In this respect, the Conseg may well have opened a new avenue for the promotion of democracy in the public security arena in Brazil.*

**Keywords:** Public security. Participation. Deliberation. Public management. Conseg.

**Data de recebimento:** 12/05/2010

**Data de aprovação:** 07/06/2010