

Gabriela Ribeiro Cardoso



O LEGADO DA 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE
SEGURANÇA PÚBLICA E AS CONCEPÇÕES DE
REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO CONASP



Dissertação submetida ao Programa
de Pós-Graduação em Sociologia
Política da Universidade Federal de
Santa Catarina para a obtenção do
Grau de Mestre em Sociologia Política.
Orientador: Prof. Dr. Julian Borba.

Florianópolis
2012

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Cardoso, Gabriela Ribeiro

O legado da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública e as concepções de representação política no Conasp [dissertação] / Gabriela Ribeiro Cardoso ; orientador, Julian Borba - Florianópolis, SC, 2012.
228 p. ; 21cm

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política.

Inclui referências

1. Sociologia Política. 2. Representação. 3. Segurança Pública. 4. Conselho Nacional. I. Borba, Julian. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. III. Título.

Gabriela Ribeiro Cardoso

**O LEGADO DA 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE
SEGURANÇA PÚBLICA E AS CONCEPÇÕES DE
REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO CONASP**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política.

Florianópolis, 03 de setembro de 2012.

Prof. Ricardo Müller, Dr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Julian Borba, Dr.^a
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Adrián Gurza Lavalle, Dr.^a
Universidade de São Paulo

Prof. Lígia H. H. Luchmann, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

AGRADECIMENTOS

Em diversos momentos, a realização da dissertação pareceu-me uma tarefa árdua demais, distante e ao mesmo tempo de difícil conclusão. No entanto, a trajetória tornou-se possível em decorrência das pessoas que estiveram ao meu lado neste processo e também daquelas que tive a oportunidade de conhecer. Gostaria de agradecer aos meus pais, Antonio e Isa, que são uma constante inspiração pela dedicação e que, além disto, acreditaram no meu trabalho. À minha irmã, ao meu sobrinho querido Luiz Filipe e ao meu irmão Filipe - que de algum modo sempre estará presente em nossas vidas. Agradeço também minha querida sogra Márcia, pelo constante apoio.

Muitas amigas contribuíram com palavras de incentivo e alegria, como Dani, Andresa, Magali, Denise e Ana Paula, ou me acolheram tão bem como Thaís.

As conversas e debates com os colegas do NIPP sempre foram muito inspiradoras para novas reflexões, especialmente as ideias muito entusiasmadas do Prof. Seibel, um exemplo profissional ético que acredita no compromisso do cientista social com a intervenção na sociedade. Gostaria de tecer também um agradecimento especial ao meu orientador, Prof. Julian, que me incentivou muito para a realização deste trabalho, estando sempre disposto a me ajudar nos mais diversos momentos. Quero registrar também um agradecimento às funcionárias, professores e professoras do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, especialmente ao Prof. Ricardo Silva e à Prof^a. Lígia Luchmann que contribuíram para a realização da dissertação com reflexões importantes.

No caminho da dissertação, contei também com o apoio de Fábio do IPEA que contribuiu para a realização da parceria UFSC/IPEA, o que possibilitou que a dissertação tivesse um fôlego muito maior e superasse vários empecilhos. O apoio da Secretaria Executiva do Conasp foi de grande valia no processo da pesquisa, especialmente a atenção de Heloísa, Anita e Suelen. Devo ainda agradecer aos conselheiros/as do Conasp que gentilmente participaram da pesquisa, e, principalmente aqueles que aceitaram realizar as entrevistas.

Por fim, não posso deixar de agradecer ao meu marido Felipe, um companheiro para todos os momentos da vida e que sempre me deu força, coragem e amor para que não desistisse em momento algum, superasse os desafios e acreditasse no meu trabalho.

“Pero un término que puede significar cualquier cosa no significa ninguna, y eso es lo que ha pasado con el término "democracia", que hoy ya no es tanto una palabra con sentido limitado y específico, como la expresión de un vago apoyo a una idea popular”.

(DAHL, 1989)

RESUMO

O campo da segurança pública possui uma inserção tardia e em construção nas institucionalidades participativas como conselhos e conferências nacionais, o que impõe muitos desafios. A dissertação discute sobre o legado da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª Conseg), considerando como lócus de análise o Conselho Nacional de Segurança (Conasp). A relevância em tratar do Conasp decorre de sua reestruturação ter ocorrido após a realização da Conferência. O trabalho tem como objetivo analisar como as concepções de representação política são compreendidas e mobilizadas pelos(as) conselheiros(as) da sociedade civil, trabalhadores(as) e gestores(as) no Conasp. Para tanto, realizou-se a observação de reuniões do Conasp, entrevistas com conselheiros(as), análise de atas, bem como a aplicação de um questionário. A abordagem precursora de Hanna Pitkin sobre a representação política é retomada, especialmente a dimensão formalística da representação. O debate mais recente sobre representação também é incorporado, como a concepção de representação como *advocacy* e a ênfase na política de presença de Philips. Convém destacar que o legado da 1ª Conseg está mais relacionado à existência de redes de relações que foram estabelecidas, do que em termos das próprias diretrizes aprovadas. Ao tratar das concepções da representação política, é necessário caracterizar as especificidades da representação da sociedade civil, concebendo-a de modo plural, bem como a relevância da corporação para a representação dos trabalhadores.

PALAVRAS-CHAVE: Representação. Segurança Pública. Conselho Nacional.

ABSTRACT

The public security field has a late insertion and is still under construction in the participatory institutionalities, such as councils and national conferences, presenting many challenges. This dissertation discusses the legacy of the 1st National Conference on Public Security (1ª Conferência Nacional de Segurança Pública - 1ª Conseg) considering the Public Security National Council (Conselho Nacional de Segurança Pública - Conasp) as the *locus* of the analysis. The relevance of the Conasp resides in the fact that its restructuring has taken place just after the Conseg. The objective of this research is to analyze how the concepts of political representation are understood and mobilized by civil society counselors, workers and managers. Achieving this goal, observations of Conasp meetings, interviews with counselors, analysis of minutes and questionnaires were carried out. The precursor approach of Hanna Pitkin is reviewed, specially the formalistic dimension of representation. The most recent debate about representation is also incorporated, as well as the representation as *advocacy* and emphasis on the politics of presence, developed by Philips. It should be noted that the legacy of the Conference is more related to the existence of networks that were established, than in terms of approved guidelines. In order to deal with concepts of political representation, it is necessary to characterize the specificities of civil society's representation, conceiving it in a plural way and highlighting the relevance of the council for the worker's representation.

KEYWORDS: Representation. Public Security. National Council.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Centro de Direitos Humanos de Joinville	50
Figura 2 - Sala de atividades do Centro de Direitos Humanos.....	50
Figura 3 - Site da ABGLT	73
Figura 4 - Campanha contra o extermínio da juventude negra.....	75
Figura 5 - Biblioteca infantil dentro da Redes.....	77
Figura 6 - Favela Nova Holanda, Complexo da Maré.....	78
Figura 7 - Conselheiros(as) no Observatório das Favelas	79
Figura 8 - Reuniões das Câmaras Técnicas (1)	91
Figura 9 - Reunião das Câmaras Técnicas (2).....	91
Figura 10 - Conselhos estaduais no Conasp	103
Figura 11 - Link do Conasp no site do Ministério da Justiça.....	133
Figura 12 - Árvore de palavras.....	174
Figura 13 - Comparação dos termos codificados	176

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese das concepções de representação política tratadas por Pitkin	29
Quadro 2 - Observação das reuniões do Conasp	47
Quadro 3 - Entrevistas realizadas	49
Quadro 4 - Atas das Reuniões do Conasp	54
Quadro 5 - Blocos e diretrizes	60
Quadro 6: Composição do Conasp (1990-2012)	64
Quadro 7- Mudanças do Conasp "transitório" para o "definitivo" na sociedade civil	67
Quadro 8 - Composição dos(as) trabalhadores(as) no Conasp "definitivo"	82
Quadro 9 - Composição dos(as) gestores(as) no Conasp definitivo.....	84
Quadro 10 - Composição dos(as) conselheiros(as) convidados(as) no Conasp "definitivo"	85
Quadro 11 - Câmaras Técnicas	86
Quadro 12 - Sugestões para melhorar o funcionamento do Conasp "definitivo"	93
Quadro 13 - Conselhos citados.....	111
Quadro 14 - Base de apoio (2010).....	147
Quadro 15 - Base de apoio (2011).....	149

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Setor de representação.....	96
Gráfico 2 - Sexo dos(as) conselheiros(as).....	98
Gráfico 3 - Sexo por segmento (2011).....	98
Gráfico 4 - Cor dos(as) conselheiros(as).....	99
Gráfico 5 - Escolaridade dos(as) conselheiros(as)	101
Gráfico 6 - Renda dos(as) conselheiros(as)	101
Gráfico 7 - Faixa etária dos(as) conselheiros(as).....	104
Gráfico 8 - Tempo como conselheiro(a)	105
Gráfico 9 - Tempo como conselheiro(a) em 2010	106
Gráfico 10 - Tempo como conselheiro(a) em 2011	106
Gráfico 11 - Atuação em outros conselhos	108
Gráfico 12 - Atuação em outros conselhos de políticas públicas por segmento em 2010	109
Gráfico 13: Atuação em outros conselhos de políticas públicas por segmento em 2011	110
Gráfico 14 - Atuação em conselhos de políticas públicas.....	111
Gráfico 15 - Número total de conselheiros(as)	116
Gráfico 16 - Diversidade de setores.....	117
Gráfico 17 - Número de conselheiros(as) por setor	118
Gráfico 18 - Forma de escolha das entidades.....	119
Gráfico 19 - Forma de escolha dos conselheiros(as) dentro das entidades	120
Gráfico 20 - Divisão de cadeiras entre as entidades em 2011	121
Gráfico 21 - Compreensão dos assuntos tratados no Conselho.....	122
Gráfico 22 - Compreensão da linguagem utilizada nas reuniões do Conselho	123
Gráfico 23 – Gestor(a) federal	124
Gráfico 24 – Gestor(a) estadual	124
Gráfico 25 – Gestor(a) municipal	125
Gráfico 26 – Trabalhador(a)	126
Gráfico 27 - Sociedade civil	127
Gráfico 28 - Secretaria executiva.....	128
Gráfico 29 - Regimento interno e resoluções.....	129
Gráfico 30 – Presidência.....	130
Gráfico 31 – Plenária.....	131
Gráfico 32 - Comissões temáticas e grupos de trabalho	132
Gráfico 33 - Meios de divulgação.....	134
Gráfico 34 - Câmaras Técnicas em 2011	135
Gráfico 35 - Grupos assessores em 2011	136
Gráfico 36- Histograma do Índice de Avaliação da Estrutura Administrativa (IEA) - 2010.....	137
Gráfico 37 - Histograma do Índice de Avaliação da Estrutura Administrativa (IEA) - 2011.....	138
Gráfico 38 - Índice de Avaliação da Estrutura Administrativa em 2010	139
Gráfico 39 - Índice de Avaliação da Estrutura Administrativa em 2011	139

Gráfico 40 - Principais dificuldades enfrentadas pelo Conselho em 2010.....	141
Gráfico 41 - Principais dificuldades enfrentadas pelo Conselho em 2011.....	142
Gráfico 42- Base de apoio	145
Gráfico 43 - Frequência de contato com a base.....	146
Gráfico 44 - Forma de contato com a base (2010).....	152
Gráfico 45 - Forma de contato com a base (2011).....	153
Gráfico 46 - Frequência de contato com a base para definir posicionamento..	154
Gráfico 47 - Frequência de contato com a base para relatar debate e deliberações	155
Gráfico 48 - Frequência de contato com a base para prestar contas sobre a atuação no Conselho.....	156
Gráfico 49 - Frequência de contato com a base para construir articulações	157
Gráfico 50 - Frequência da atuação do(a) conselheiro(a) em relação aos interesses do setor.....	158
Gráfico 51 - Histograma: Índice de Vínculo com a Base 2010	159
Gráfico 52 - Histograma: Índice de Vínculo com a Base 2011	160
Gráfico 53 - Índice de Vínculo com a base (2010-2011).....	161
Gráfico 54 - Índice de Vínculo com a Base (IVB) em 2010.....	162
Gráfico 55 - Índice de Vínculo com a base em 2011.....	163
Gráfico 56 - Interesses que defende prioritariamente (2010).....	164
Gráfico 57 - Quem ou o quê representa prioritariamente no Conasp?.....	165
Gráfico 58 - Quem ou o quê representa no Conasp por segmento (2011)?	166
Gráfico 59 - Por meio de quais mecanismos você se considera autorizado para representar a sua organização/entidade?.....	168
Gráfico 60 – Eleições	169
Gráfico 61- Pertencimento e vivência	169
Gráfico 62 - Capacidade de influenciar decisões.....	171
Gráfico 63 - Identificação com o tema	172
Gráfico 64 - Qualificação profissional.....	173
Gráfico 65 - Influência da atuação do Conasp na agenda do Congresso	177
Gráfico 66 - Influência da atuação do Conasp no Ministério da Justiça.....	178
Gráfico 67 - Influência da atuação do Conasp nas políticas de outros Ministérios	179
Gráfico 68 - Influência da atuação do Conasp nas iniciativas da sociedade civil	180
Gráfico 69 - Influência da atuação do Conasp no setor produtivo.....	181
Gráfico 70 - Percepção pública sobre o tema	182
Gráfico 71- Histograma: Índice de Influência da Atuação do Conasp (IAC) – 2010.....	183
Gráfico 72 - Histograma: Índice de Influência da Atuação do Conasp (IAC) 2011	184
Gráfico 73 - Índice de Influência da Atuação do Conselho (2010 e 2011).....	185
Gráfico 74 - IAC por segmento em 2010	186
Gráfico 75 - IAC por segmento em 2011	187
Gráfico 76 - Decisões do Conasp (2011).....	188

Gráfico 77 - Moções do Conasp	188
Gráfico 78 – Parecer	189
Gráfico 79 – Recomendações	190
Gráfico 80 - No ano de 2011 já foram aprovadas quatro recomendações pelo Conasp. Qual é a principal importância destes atos?	191

LISTA DE SIGLAS

1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.....	1ª Conseg
Associação Brasileira de Criminalística.....	ABC
Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais e Travestis.....	ABGLT
Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais.....	ABONG
Associação dos Oficiais Militares Estaduais.....	AMEBRASIL
Associação Nacional de Praças.....	ANASPRA
Centro de Direitos Humanos.....	CDH
Coletivo de Entidades Negras.....	CEN
Comissão Organizadora Nacional.....	CON
Comunidades Eclesiais de Base.....	CEB
Conselho Federal de Psicologia.....	CFP
Conselho Nacional de Defensores Gerais.....	CONDEGE
Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do	CONIC

Brasil.....	
Conselho Nacional de Meio Ambiente.....	CONAMA
Conselho Nacional de Política Criminal Penitenciária.....	CNPCP
Conselho Nacional de Saúde.....	CNS
Conselho Nacional de Secretários e Gestores de Segurança Pública.....	CONSENES
Conselho Nacional de Segurança Alimentar.....	CONSEA
Conselho Nacional do Ministério Público.....	CNMP
Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais.....	FENEME
Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais.....	FENAPRF
Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos.....	FENDH
Fórum Nacional da Juventude Negra.....	FONAJUNE
Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares.....	GAJOP
Índice de Avaliação da Estrutura Administrativa.....	IEA
Índice de Influência da Atuação do Conselho.....	IAC

Índice de Vínculo com a Base.....	IVB
Instituto de Estudos da Religião.....	ISER
Instituto de Estudos Socioeconômicos.....	INESC
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.....	IPEA
Movimento Nacional de Direitos Humanos.....	MNDH
Ordem dos Advogados do Brasil.....	OAB
Plano Nacional de Direitos Humanos.....	PNDH
Plano Pluri Anual.....	PPA
Política Nacional de Segurança Pública.....	PNDH
Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania.....	Pronasci
Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública.....	RENAESP
Secretaria Nacional de Segurança Pública.....	Senasp
Unidade de Polícia Pacificadora.....	UPP

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	27
CAPÍTULO 1	
Democracia, representação e participação.....	33
1.1 A abordagem precursora de Pitkin	36
1.2 O revigoramento do debate sobre a representação por Nádya Urbinati ...	41
1.3 A representação por organizações da sociedade civil.....	44
1.4 O conceito de representação corporativa.....	49
1.5 A complexidade da representação política	51
CAPÍTULO 2	
Metodologia da pesquisa.....	53
CAPÍTULO 3	
O legado da 1ª Conseg e o Conasp: histórico e composição.....	65
3.1 Histórico da criação do Conasp	69
3.2 O Conasp em dois momentos: 2010 e 2011	75
3.3 A criação das Câmaras Técnicas	94
3.4 Sugestões para melhorar a atuação do Conasp	100
CAPÍTULO 4	
Perfil dos(as) conselheiros(as), avaliação da composição e estrutura administrativa.....	103
4.1 Avaliação da composição do Conselho	123
4.2 Avaliação dos setores do Conselho	131
4.3 Avaliação da estrutura do Conselho	135
4.4 Criação do Índice de Avaliação da Estrutura Administrativa.....	144
4.5 Principais dificuldades do Conselho	148

CAPÍTULO 5

O Conasp e as concepções de representação política153

5.1 Construção do Índice de Vínculo com a Base - IVB..... 166

5.2 A mobilização da representação nas reuniões do Conasp 181

5.3 Construção do Índice de Influência da Atuação do Conselho - IAC..... 184

5.4 Atos do Conasp 195

Considerações Finais201

Referências.....207

Apêndice A.....221

Apêndice B.....223

Apêndice C.....225

INTRODUÇÃO

O campo da segurança pública possui uma inserção tardia e em construção nas institucionalidades participativas como conselhos e conferências nacionais, o que impõe muitos desafios. No que se refere à relação entre segurança pública e democracia de um modo mais amplo, vários pesquisadores argumentam que ocorreu no Brasil um paradoxo, um descompasso entre o processo de democratização e os avanços no campo da segurança pública. Em linhas gerais, discute-se que a ampliação dos direitos políticos, sociais não foi capaz de romper com a herança autoritária ditatorial¹ das instituições policiais, o que culminou também no *status* político recente das políticas públicas (ADORNO 2009, SOARES 2007, ROLIM, 2009). Aliás, outros pesquisadores destacam que apesar das melhorias em alguns indicadores sociais, foi justamente nas duas décadas de democracia que os índices de criminalidade aumentaram (SAPORI, 2010, ZALUAR, 2007).

Um marco deste processo da inserção da segurança pública nas institucionalidades participativas ocorreu em agosto de 2009 com a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª Conseg), vinculada à proposta iniciada em 2007 pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci, durante o segundo mandato do Governo Lula, que visou articular as políticas de segurança com ações sociais, priorizando assim a prevenção.

A Conferência contabilizou mais de 500 mil participantes em diversas etapas municipais e estaduais. O propósito da 1ª Conseg foi discutir um novo modelo de gestão pública na área da segurança pautado na concepção de segurança cidadã, o qual remete à abordagem preventiva de segurança pública. Esta Conferência contou com a participação de trabalhadores(as), gestores(as) e sociedade civil e

¹ Soares (2007, p. 86), por exemplo, ressalta que “[...] a transição democrática não se estendeu à segurança pública, que corresponde a um testemunho vivo de nosso passado obscurantista e, do ponto de vista dos interesses da cidadania, ineficiente”. E Adorno (2003, p. 6) completa que: “[...] no Brasil, nem as graves violações de direitos humanos desapareceram com o retorno à democracia, nem o crime violento foi reduzido. O uso abusivo de força letal pelos agentes de polícia, linchamentos executados por grupos de pessoas - estimulados ou não por agentes policiais - e a ação de grupos de execução sumária (grupos de extermínio, esquadrões da morte) sobreviveram à transição e suas ações continuam a ocupar as páginas da chamada imprensa nacional”.

desenvolveu princípios² e diretrizes para a formulação da política nacional de segurança pública.

Convém ainda ressaltar que esta experiência inseriu-se no projeto político participativo desenvolvido ao longo do Governo Lula (SILVA, 2009). Durante o período de 2003 a 2009 foram realizadas 67% das conferências da história brasileira e incluídas áreas de políticas públicas que até então não haviam sido discutidas desta maneira. Pogrebinschi e Santos (2010) apontam que especialmente a partir de 2003, as conferências tornaram-se mais amplas ao envolver um número maior de pessoas, mais abrangentes ao incluírem um número maior de temas, inclusivas por reunirem um número amplo e diverso de grupos sociais; e mais frequentes ao possuírem uma reprodução periódica.

De modo mais específico sobre os significados da 1ª Conseg, as análises produzidas destacam o seu papel no processo de formação do “domínio do campo da segurança pública” ao concentrar um debate que antes estava disperso em diferentes arenas políticas, dando visibilidade para atores com menor poder, assim como contribuiu para o reconhecimento de atores e organizações e a visibilidade da própria Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). Contudo, outros pesquisadores também alertam para o predomínio de interesses corporativos, especialmente das entidades trabalhistas na aprovação das diretrizes (SAPORI, 2010, SÁ E SILVA, 2011). De qualquer modo, é muito difícil pensar o campo da segurança pública sem considerar a realização da 1ª Conseg e as suas conseqüências.

A presente dissertação é um desdobramento do Trabalho de Conclusão de Curso³, no qual pude analisar o processo de construção da 1ª Conseg e como os(as) participantes catarinenses mobilizaram recursos para a aprovação de diretrizes. A partir deste trabalho, emergiu a seguinte questão: em face dos interesses conflitantes materializados na elaboração de diretrizes antagônicas, quais serão os desdobramentos desta Conferência?

² A 1ª Conseg resultou em um documento final, no qual constam 10 princípios e 40 diretrizes. Os princípios referem-se aos valores que devem nortear a política de segurança pública e as diretrizes às ações debatidas nos sete eixos temáticos que estruturaram a conferência. Os sete eixos temáticos são: **Eixo 1** “Gestão Democrática: controle social e externo, integração e federalismo”; **Eixo 2** “Financiamento e gestão da política pública de segurança”; **Eixo 3** “Valorização profissional e otimização das condições de trabalho”; **Eixo 4** “Repressão qualificada da criminalidade”; **Eixo 5** “Prevenção social do crime e das violências e construção da cultura de paz”; **Eixo 6** “Diretrizes para o Sistema Penitenciário”. **Eixo 7**: Diretrizes para o Sistema de Prevenção, Atendimento Emergenciais e Acidentes.

³ Orientado pelo prof. Dr. Julian Borba.

A dissertação discute sobre o legado da 1ª Conseg, considerando como lócus de análise o Conselho Nacional de Segurança (Conasp). A relevância em tratar do Conasp decorre de sua reestruturação ter ocorrido após a realização da Conferência, com os(as) integrantes da Comissão Organizadora Nacional (CON), que teve o papel fundamental de organizar a 1ª Conseg. Assim, embora o início do Conasp seja em 1990, é após a 1ª Conseg que ocorre a inserção da sociedade civil. O período de 2009 a 2010 marca a consolidação do Conasp, pois em 2010 foi realizada a sua primeira eleição, na qual os(as) trabalhadores(as) e representantes da sociedade civil puderam participar. Esta reformulação é interessante na medida em que novos atores e atrizes entram em cena, consolidando uma sociedade civil com perfis diversificados.

É importante caracterizar os espaços das conferências nacionais e os conselhos gestores, nesta perspectiva, Teixeira e Souza (2011) traçam diferenças relevantes ao considerar que as conferências, apesar de não serem eventos, são realizadas de modo eventual e possuem como marca a transitoriedade - por ocorrerem em um determinado período e com finalidades específicas. Diferentemente das conferências, os conselhos tem como característica a permanência no tempo, constituindo-se em um espaço contínuo que mantém uma agenda de reuniões ao longo do ano com um encadeamento. As reuniões, por sua vez, estão inseridas em um contexto mais amplo, tendo como intuito a construção de políticas públicas.

Teixeira e Souza (2011) também diferenciam conferências e conselhos, pois as conferências em geral possuem etapas preparatórias nos níveis municipais e estaduais, ao passo que os conselhos não estabelecem uma vinculação da representação do plano local para o nacional. Este fato pode dificultar o acesso de organizações que possuem sua atuação restrita a certos estados ou municípios pequenos. Por fim, criticam a exigência de abrangência nacional da representação como “[...] um entrave para a maior aproximação entre representante e representado” (TEIXEIRA, SOUZA, 2011, p. 15).

Uma dimensão analítica que considero relevante contemplar consiste em compreender o Conselho Nacional de Segurança Pública não de modo insulado, isolado do histórico dos outros conselhos e do próprio contexto político mais amplo. Tais elementos são cruciais, pois permeiam os próprios debates que ocorrem nas reuniões do conselho. As mudanças de presidente, de ministro, governos, geram reflexos que podem ser sentidos na dinâmica do Conselho. Além disso, as experiências de outros conselhos são também trazidas pelos

conselheiros(as) em seus posicionamentos e para a definição de estratégias.

No debate contemporâneo sobre participação, assume destaque a conexão com as discussões sobre representação política, no qual a relação entre participação e representação é vista como um *continuum*. Neste sentido, o presente trabalho tem como objetivo analisar como as concepções de representação política são compreendidas e mobilizadas pelos(as) conselheiros(as) da sociedade civil, trabalhadores(as) e gestores(as) no Conasp.

Para tanto, no primeiro capítulo o debate sobre representação política é aprofundado, retomando as proposições clássicas de Hanna Pitkin, mas sem perder de vista as contribuições contemporâneas. O segundo capítulo expõe de modo sistemático o desenvolvimento metodológico do trabalho e contempla assim detalhes sobre as reuniões do Conasp, as entrevistas e as atas que constituem etapas relevantes de análise. O terceiro capítulo traça reflexões acerca do “legado da 1ª Conseg”, problematizando-o principalmente a partir das entrevistas que foram realizadas com os(as) conselheiros(as). Na sequência, uma breve retrospectiva histórica do Conasp é traçada, juntamente com a apresentação das entidades que integram o Conselho. A representação da sociedade civil é retratada com mais detalhes para melhor compreensão.

O capítulo quatro apresenta aspectos mais gerais sobre o Conasp em 2010 e 2011 em perspectiva comparada, bem como características relevantes sobre os(as) próprios(as) conselheiros(as). Assim sendo, destaca-se o perfil socioeconômico dos(as) conselheiros(as) (sexo, cor, renda, idade), a avaliação da composição (número de conselheiros(as) por setor, forma de escolha das entidades, divisão das cadeiras), a avaliação da estrutura do conselho (secretaria executiva, regimento interno, presidência, plenária, grupos de trabalho, câmaras técnicas) e as principais dificuldades relatadas pelos(as) conselheiros(as). O Índice de Avaliação da Estrutura Administrativa (IEA) foi elaborado com o intuito de viabilizar cruzamentos de acordo com os segmentos.

O capítulo cinco apresenta a representação política de modo mais específico, pois contempla as diferentes concepções da representação, tais como: relação dos conselheiros(as) com a base; o quê ou quem representa prioritariamente (bem comum, uma causa ou tema específico, setor ou segmento, a própria organização); os mecanismos pelos quais os(as) conselheiros(as) sentem-se autorizados para representar a entidade (pertencimento e vivência em relação ao setor,

eleições, capacidade de argumentação e de influenciar decisões, qualificação profissional, identificação com o tema). Para o aprofundamento das reflexões sobre representação, dois outros índices foram construídos: o Índice de Vínculo com a Base (IVB) e o Índice de Influência da Atuação do Conselho (IAC). Assim, as reflexões sobre as concepções de representação política estão aliadas com uma visão mais ampla acerca do próprio Conselho.

CAPÍTULO 1

DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

O início da história do Conselho Nacional de Segurança Pública remete às diretrizes estabelecidas pela Constituição de 1988, pela institucionalização de espaços participativos como conselhos gestores de políticas públicas. Devido ao grau de desenvolvimento dos processos participativos, é possível falar que emergiu nas duas últimas décadas um sistema participativo desenhado para promover a participação dos cidadãos nas decisões no que se refere à política (SÁ E SILVA; LOPEZ; PIRES, 2010).

Avritzer (2010) ressalta que o grau de sofisticação dos estudos sobre participação cresceu nos últimos dez anos em decorrência de um conjunto de mudanças, dentre as quais se destacaram: a pluralização da participação local pelo surgimento de legislações específicas; a expansão do Partido dos Trabalhadores após 1988, que passou a implementar formas de participação local. Nas preocupações analíticas dos trabalhos sobre participação, Avritzer aponta três grandes eixos: os efeitos democráticos de participação dos atores da sociedade civil (a presença de associações no interior dos conselhos), os efeitos distributivos da participação social e, mais recentemente, a efetividade deliberativa (a capacidade de expressão dos atores no interior dos espaços participativos).

De modo distinto, Gurza Lavalle (2011) argumenta que as pesquisas sobre participação no Brasil vivenciaram um momento de inflexão na última década, de tal modo que hoje se configura um cenário “pós-participativo” vinculado à institucionalização da participação. Ainda, de acordo com o mapeamento de Gurza Lavalle, a agenda de pesquisas nesse cenário pós-participativo organiza-se em quatro grandes frentes de trabalho: os novos arranjos institucionais operam como lócus de representação extraparlamentar e o questionamento acerca da legitimidade dos atores da sociedade civil que exercem a representação; os arranjos participativos não nasceram prontos e necessitam ter as suas regras moldadas (institucionalização); o papel dos governos e partidos no contexto participativo; os efeitos dos arranjos participativos sobre as políticas públicas, ou seja, a *efetividade* destes espaços. Este trabalho vincula-se a primeira frente de pesquisas, pois abarca as indagações sobre os tipos de representação exercidos pela sociedade, mas contempla também a perspectiva dos(as) trabalhadores(as) e gestores(as).

Em linhas gerais, a relação entre a participação e os mecanismos de representação política existentes nessas instituições é tema recente na literatura que trata das experiências participativas brasileiras. A ênfase da representação política nas experiências participativas acompanha o movimento teórico que busca identificar transformações no próprio papel atribuído aos atores da sociedade civil, especialmente pela interface que possuem com as instituições políticas. São interpretações que visam se afastar de uma compreensão maniqueísta, essencialista⁴ da sociedade civil, muito em voga até a década de 1990, que naturalizava as virtudes democráticas da sociedade civil (GURZA LAVALLE, 2003). As análises recentes sobre a sociedade civil destacam a relevância de uma abordagem relacional, capaz de focar as sinergias entre Estado e sociedade civil (SILVA, 2006).

Antes de aprofundar no debate sobre democracia e representação, é necessário compreender de que forma o conceito de representação funde-se ao de democracia. Para desenvolver este percurso são utilizadas as argumentações de Pitkin (1967), Dahl (1989), Urbinati (2006) e Przeworski (2010). Pitkin analisa a representação como um conceito amplamente utilizado, mas que precisa ser questionado, pois no contexto moderno quase todos querem ser governados por representantes e todos os grupos políticos querem ser representados. A popularidade da representação está relacionada à idéia de democracia, liberdade e justiça.

No entanto, Pitkin alerta que pouco da história do conceito está relacionada à democracia ou à liberdade, ou seja, a representação não é sinônimo de governo representativo, pois o governo representativo envolve eleições e suas instituições. O conceito de representação, compreendido como seres humanos representando outros, é uma criação moderna, visto que os gregos não tinham uma palavra correspondente.

Dahl (1989), em “Democracia e seus críticos”, destaca que esta relação está presente nas três transformações democráticas que identifica e que o orientam para tratar dos críticos da democracia. A primeira transformação democrática foi desenvolvida pelos atenienses e

⁴ Assumindo a concepção teórica da sociologia relacional de Norbert Elias, Kunrath Silva (2006, p. 159) propõe que “Um primeiro aspecto problemático das perspectivas “essencialistas” é a sua tendência a uma abordagem não-relacional da sociedade civil. Ou seja, esta tende a ser tomada como um “objeto” com determinadas características intrínsecas, as quais preestabeleceriam uma determinada forma de relação com o Estado, com a política e, assim, com a própria democracia. Essa abordagem resulta numa apreensão reificada da sociedade civil, a qual teria uma “natureza” específica predeterminada”.

constituiu na mudança da prática de governo de poucos para a prática de governo de muitos. Essa concepção de governo de muitos desapareceu durante muito tempo, no entanto, esta visão originária do sistema político ideal “[...] nunca perdió del todo su poder de atracción sobre la imaginación política ni dejó de alentar la esperanza de concretarlo más cabalmente como una experiencia humana efectiva⁵” (DAHL, 1989, p. 9).

Seguindo no argumento de Dahl, o desenvolvimento do Estado moderno nacional tornou obsoleta a cidade-estado, o que concretizou a segunda transformação democrática e implicou em uma mudança em termos de escala que deu origem a um conjunto de instituições políticas inovadoras. Da Grécia até o século XVIII, a premissa dominante foi que os Estados deveriam ser pequenos, pois se supunha que o governo democrático adequava-se aos estados de pequena extensão. Oito consequências⁶ foram necessárias para o aumento na escala da democracia, dentre elas circunscreveu-se a representação. Assim sendo, é possível concluir que a representação não fez parte das origens da democracia, mas sim passou a ser adotada como elemento essencial da democracia moderna. Neste sentido, “[...] la representación puede entenderse como un fenómeno histórico y a la vez como un aplicación de la lógica de la igualdad a un sistema político de gran tamaño⁷” (DAHL, 1989, p. 259).

Para tentar contemplar as diferentes perspectivas do debate sobre representação e participação, o referencial teórico está articulado em cinco eixos principais: a abordagem precursora de Hanna Pitkin, que marca o debate sobre o conceito de representação; o revigoramento do debate por Nádia Urbinati, que investe esforços na teoria da representação; a representação desenvolvida por organizações da sociedade civil, com enfoque na literatura brasileira; a necessidade de problematização da representação exercida pelos(as) trabalhadores(as) por meio do conceito de representação corporativa desenvolvido por Paul Hirst; e a representação, recursos e interesses.

⁵ “Nunca perdeu completamente seu poder de atração sobre a imaginação política, nem deixou de encorajar a esperança de concretizá-lo mais cabalmente como uma experiência humana efetiva” (DAHL, 1989, p. 9 – tradução nossa).

⁶ As demais consequências elencadas por Dahl são importantes para a compreensão do argumento pluralista e referem-se: extensão ilimitada, limites à democracia participativa, diversidade, conflito, poliarquia, pluralismo societal e organizativo.

⁷ “A representação pode ser entendida como um fenômeno histórico e também como uma aplicação da lógica da igualdade em um sistema político de grande tamanho” (DAHL, 1989, p. 259 – tradução nossa).

1.1 A ABORDAGEM PRECURSORA DE PITKIN

É muito difícil tratar do conceito moderno de representação sem considerar, ainda que brevemente, as contribuições de Hanna Pitkin na obra *“The concept of representation”*, de 1967. Este livro aborda uma ideia, um conceito, uma palavra e Pitkin deixa claro que não se trata de uma investigação empírica do comportamento dos representantes contemporâneos. Por isso, analisa que as questões referentes ao que a representação é não estão totalmente separadas do que a representação significa.

A etimologia do conceito de representação significa, em sua origem, tornar presente novamente, “re-presentar”. Em algum grau, “[...] representation, taken generally, means the making present *in some sense* of something which is nevertheless *not* present literally or in fact”⁸ (PITKIN, 1967, p. 8)”. Ou seja, consiste em tornar presente algo que não está presente de fato. É justamente esta dimensão que expressa o paradoxo fundamental da representação: dizer que algo está, simultaneamente, presente e ausente.

Ao questionar essa definição⁹, Pitkin coloca as seguintes indagações: o que torna um homem representado? Quando devem sentir que estão representados? O que evidencia que eles estão representados? As pessoas podem se sentir representadas, mas não serem de fato. Por isso, enfoca não nas causas psicológicas de sentir-se representado, mas sim nas razões de algo ou alguém representado. Além disso, o significado básico de representação tem aplicações distintas dependendo do que se torna presente e das circunstâncias. Mais do que uma definição sofisticada de representação, Pitkin aposta no detalhamento das aplicações do conceito em diferentes contextos. O quadro apresentado na sequência sintetiza as concepções de representação política analisadas por Pitkin no decorrer de sua obra.

⁸ “[...] representação, tomada genericamente, significa tornar presente em algum sentido algo que, todavia, não está presente literalmente ou de fato” (PITKIN, 1967, p. 8 – tradução nossa).

⁹ Como aborda Loureiro (2009, p. 66), Pitkin “rejeita as concepções ortodoxas e propõe uma mudança radical na concepção de representação centrada nas intenções e atos de indivíduos. Assim, opera um deslocamento de seu foco, de uma relação entre duas pessoas e da visão do representante como um advogado ou delegado (calcada na analogia com a representação privada) para uma abordagem da representação como um arranjo institucional público. Ou seja, a representação política passa a ser vista não como um atributo pessoal, mas uma atividade social”.

Quadro 1 - Síntese das concepções de representação política tratadas por Pitkin

Concepção de representação	Expressões	Teóricos
Formalística	Autorização Accountability	Hobbes Os teóricos alemães centrados no conceito de Organschaft (organismo) – Weber, Woff Eric Voegelin Terry Hoy F.H. Knight
Standing for (ser responsável por)	Descritiva Simbólica	John Stuart Mill
Acting por (agir por)	Controvérsia do mandato independência Representação virtual Interesses	Burke Os Federalistas (Madison, Jay, Hamilton)

Fonte: PITKIN, Hanna. **The concept of representation**. Berkeley: University of California, 1967.

Org.: A autora.

Pitkin apresenta duas visões formalísticas da representação: a visão da *autorização* e a visão da *accountability*. A visão da autorização é formalística por definir a representação “[...] in terms of a transaction that takes place at the outset, before the actual representing begins¹⁰”, ou seja, este tipo de representação foca-se mais no que antecede a representação do que no conteúdo propriamente dito desta (PITKIN, 1967, p. 39). Para os teóricos da autorização, a representação é como uma “caixa preta” formatada pela autoridade dada, mas se exceder os limites, ela não representa mais. Não há como representar “bem” ou “mal”, não há os deveres da representação. A visão oposta à autorização

¹⁰ “[...] em termos de uma transação que ocorre no início, antes que a representação vigente comece” (PITKIN, 1967, p. 39 – tradução nossa).

é a *accountability*, pois, para seus os teóricos, o representante deve ser alguém que presta conta, ou seja, que responde aos outros pelo que faz (PITKIN, 1967, p. 55).

Assim, enquanto para os teóricos da autorização o representante é livre, para os teóricos do *accountability*, um representante eleito é representativo porque está sujeito à reeleição ou ao fim de seu mandato. A *accountability* é considerada um corretivo da perspectiva da autorização, visto que atribui novos direitos, mas não destina lugar para as obrigações e mecanismos de controle. No entanto, as duas visões são formalísticas justamente porque o critério da representação está fora da atividade de representação. Desse modo, uma enfoca no momento que antecede o início da representação e a outra que ocorre depois, em como termina. Ou seja, nenhuma das duas trata de como será durante a representação, como é esperada a ação de um representante, se ele representa bem ou mal.

Em contrapartida, a representação *descritiva* expressa uma visão completamente diferente da formalística. Esta perspectiva argumenta que o legislativo deve ser selecionado como uma composição capaz de corresponder a toda a nação, um retrato exato da população. Trata-se mais de ser alguém do que fazer algo. Em síntese:

For these writers, representing is not acting with authority, or acting before being held to account, or any kind of acting at all. Rather, it depends on the representative's characteristics, on what he *is* or *is like*, on being something rather than doing something. The representative does not act for others; he 'stands for' them, by a virtue of a correspondence or connection between them, a resemblance or reflection¹¹ (PITKIN, 1967, p. 61).

A representação descritiva proporcionalista considera um modo de representar muito diferente dos teóricos formalistas, ou seja, envolve representar por “*standing for*”, “representando para”, alguém ou algo que está ausente pela correspondência de características. É um modo de

¹¹ “Para estes autores, representação não é agir com autoridade, ou agir antes de ser responsabilizado, ou qualquer outro tipo de agir em absoluto. Pelo contrário, ela depende das características dos representantes, sobre o que ele é ou como é, trata-se mais de ser algo do que fazer algo. O representante não age pelos outros, ele está pelos outros, pela virtude da correspondência ou conexão entre eles, a semelhança ou o reflexo” (PITKIN, 1967, p. 61 – tradução nossa).

representar que pode ser chamado de representação descritiva na qual uma pessoa torna-se responsável pela semelhança.

Entretanto, Pitkin ressalta que até mesmo o melhor representante descritivo não é necessariamente o melhor para o governo. Se a preocupação decorre da ação política, a representação descritiva pode ser enganosa, já que esta representação não envolve ação, mas características. Nesta perspectiva, representar não pode ser bem ou mal feito, mas deve refletir os eleitores mais verdadeiramente e precisamente. Pitkin critica a visão da representação descritiva por não deixar espaço para a *accountability* e por não haver espaço para liderança, criatividade, na medida em que deve refletir opiniões que os seus eleitores já possuem.

O segundo tipo de representação, por “*standing for*”, tratado por Pitkin, é a representação simbólica. Entretanto, não é o mesmo que a representação descritiva, pois os símbolos têm a capacidade de evocar sentimentos ou atitudes. Os símbolos não são utilizados como fonte de informação, haja vista que mais do que fonte de informação, são objetos de sentimentos, expressões, ações planejadas por aqueles que representa. A conexão com o representante não é por semelhança, mas pelas crenças e atitudes das pessoas. Mais do que um critério irracional, a representação simbólica é afetiva e emocional.

Contudo, apesar da representação descritiva e a simbólica alargarem a visão sobre a representação, estas não a completam, pois em nenhum dos casos a atividade de agir pelo representado é uma questão de agência. A representação de “agir por” expressa uma concepção centrada na atividade do representante, no seu papel. Para os teóricos da autorização, que dizem que o representante não possui obrigações especiais, ou mesmo para os teóricos da *accountability* - que definem o representante como alguém que precisa prestar contas -, a conduta do representante é irrelevante.

A representação como “agir por”¹² preocupa-se com a natureza da representação, com o que acontece durante a representação, sua substância e conteúdo. Esta visão possibilita discutir as obrigações do representante como um agente, a representação como princípio de ação. Dentre as características de agir pelos outros, está o fato de não agir por impulso, mas sim pela ação deliberada, ou seja, pelo que já foi decidido. A representação significa ainda agir de um modo responsivo em relação

¹² Dando continuidade à representação como “agir por”, Pitkin apresenta os argumentos de duas correntes teóricas: 1) os teóricos do mandato – que fazem o que os seus eleitores desejam; 2) os teóricos da independência – que ressaltam a importância de ter liberdade para decidir de acordo com o seu próprio julgamento.

ao interesse do representado de modo que não haja conflito. Por sua vez, o dever do representante consiste na tarefa dual de perseguir tanto o interesse local quanto o nacional. A representação substantiva existe apenas onde os interesses e as decisões não são escolhas arbitrárias.

Na conclusão de sua obra, Pitkin aponta que uma visão correta e completa da representação depende do entendimento adequado do que a representação significa, pois cada visão de representação possui hipóteses e implicações. A representação política é, em algum, sentido, “agir por” e o sistema representativo deve cuidar do interesse público e ser responsivo à opinião pública. Por isso, a autora considera que a forma e a substância são os dois grandes âmbitos para a vida social e política, sendo necessária a articulação de ambas. Isso porque para assegurar a substância da representação é necessária a institucionalização, já que sem a institucionalização a representação torna-se vazia. O conceito de representação é, então, uma contínua tensão entre o ideal e o conquistado, mas esta tensão não deve conduzir a abandonar o ideal ou a institucionalização para a vida política.

No debate mais recente sobre representação, Anne Philips (2001) ressalta que, na dinâmica corrente da representação, se valorizam mais as preferências e crenças dos eleitores do que as características dos representantes. Neste sentido, dialoga diretamente com Pitkin que critica a representação descritiva ao apontar a dimensão formal da representação (a autorização e *accountability*). A qualidade da representação normalmente é vista como dependente de mecanismos mais firmes de responsabilização e prestação de contas, mas tais argumentos não se comprometem com a questão da exclusão política.

A preocupação central de Philips é com os mecanismos que associam a representação justa à presença política e que reivindicam mudanças no nível político. Assim, Philips destaca as demandas por presença política de grupos que se reconhecem como marginalizados, excluídos, grupos étnicos que almejam maior inclusão política. Trata-se de colocar em discussão “[...] a separação entre *quem* e o *quê* é para ser representado” (PHILIPS, 2001, p. 272 – destaque nosso). Esta concepção de presença política é retomada nos capítulos posteriores de modo mais detalhado, pois os(as) conselheiros(as) ressaltaram-na.

Outro questionamento à abordagem de Pitkin, realizado por Saward (2006), destaca que o foco da abordagem de Pitkin está no representante em vez de estar no representado, o que teria encorajado outros teóricos a menosprezar o processo de construção do representado. Ao traçar as diferentes visões do conceito de representação, Pitkin oblitera a relevância da representação simbólica ou estética. Para

Saward, o representado desempenha um papel ao escolher representantes e os representantes escolhem seus eleitores retratando-os de algum modo. As figuras políticas são, neste sentido, atores criativos. A representação é performance, é ação pelos atores, gerada pelo fazer, pela reivindicação de ser representativo.

1.2 O REVIGORAMENTO DO DEBATE SOBRE A REPRESENTAÇÃO POR NÁDIA URBINATI

Dentre os autores internacionais que se destacaram no revigoração do debate recente sobre representação, está a cientista política italiana Nádia Urbinati. Esta autora desenvolve a compreensão de que a democracia representativa não se trata de um substituto imperfeito para a democracia direta, mas sim consiste em um primado para expandir a democracia. Após tratar das contribuições da Urbinati, são tecidas algumas críticas a partir do conceito de recursos e interesses.

Urbinati (2006) propõe-se a realizar uma redescoberta do termo representação, sem perder de vista uma perspectiva genealógica que trate dos diferentes sentidos atribuídos ao conceito. Além disso, afirma que a representação sustenta a democracia participativa. Consequentemente, Urbinati argumenta que a democracia representativa não é um paradoxo ou uma alternativa para algo que impossível contemporaneamente. Por isso, propõe enxergar a representação como um processo político que articula a sociedade e o Estado, além de ser um componente essencial da democracia.

É importante ressaltar que Urbinati considera que as eleições por elas mesmas não determinam o governo representativo. No mínimo definem os responsáveis, mas não o governo representativo como um todo. Os votos espelham, na verdade, uma quantidade de opiniões e de influência política. Uma distinção interessante elaborada pela autora diz respeito ao fato de conceber a democracia representativa como uma forma original de governo não idêntica à democracia eleitoral. Por isso, indaga acerca das concepções normalmente inquestionáveis da ideia de que a democracia direta é sempre uma forma política mais democrática do que a representação.

Em “*Representative democracy: principles and genealogy*”¹³, publicado em 2006, Urbinati trata da “redescoberta da representação”

¹³ Na obra, Urbinati estabelece um diálogo com os trabalhos de Pitkin e de Bernard Manin. Urbinati identifica três teorias da representação ao tratar do governo representativo nos seus duzentos anos de história: a perspectiva jurídica, a perspectiva institucional e a perspectiva política. A teoria jurídica é a mais antiga e denomina-se jurídica porque trata a representação

por meio de três operações analíticas importantes. A primeira consiste na distinção entre a ideia de representação e o processo eleitoral; ao passo que a segunda refere-se à própria complexificação da ideia de representação que considera a representação e a participação como um *continuum* mais do que como antíteses; já a terceira operação visa relacionar a democracia, o conceito de soberania e a representação. Assim, a representação não é aristocrática ou um substituto defeituoso da democracia direta, mas é compreendida enquanto uma forma de aperfeiçoamento da democracia que constantemente recria a si mesma.

Dentre as inspirações de Urbinati, estão principalmente os teóricos Condorcet¹⁴ e Stuart Mill. Condorcet destaca a representação como um processo político multidimensional que conecta a sociedade e as instituições, o que conduz Urbinati a apontar a influência dos cidadãos nas suas diferentes dimensões (mídia, movimentos sociais, partidos políticos) como componentes constitutivos da própria representação.

A partir das contribuições de Stuart Mill, que ligou governo representativo, representação proporcional e o caráter agonístico da assembleia, Urbinati desenvolve o conceito de representação como *advocacy*. Stuart Mill, por sua vez, defendeu o debate público e o processo deliberativo, enquanto para Rousseau, o cidadão deveria formar a sua opinião sozinho, sem influência extrema de paixões. Mill supõe a representação como uma instituição complexa, com diversas camadas de ação política. Assim, a representação é compreendida como uma “[...] linha de ação, mais do que um ‘simples ato’ – uma prática de interação política entre cidadãos que vai muito além do ato de votar” (URBINATI, 2010, p. 66).

A representação como *advocacy* apresenta dois componentes: “[...] a ligação ‘apaixonada’ do representante com a causa dos eleitores e a relativa autonomia de juízo do representante” (URBINATI, 2010, p.

como um contrato privado. Neste modelo, a relação entre representante e representado está de acordo com a lógica individualista e não-política, a representação não é um processo. A perspectiva política da representação rompe com os modelos anteriores e cria uma categoria nova ao conceber a representação de modo dinâmico ao invés de estático. Assim sendo, Urbinati aponta que Pitkin reformula o conceito de representação política (no sentido de agir em nome de).

¹⁴ Urbinati destaca que somente a ideia de governo representativo produziu duas escolas de pensamento: Sièyes e Condorcet expressam bem estes dois paradigmas, pois enquanto o primeiro é dualista, o segundo é circular. Para Sièyes a nação soberana não tinha meios para se expressar além das eleições. Os cidadãos soberanos de Condorcet tinham o direito e a oportunidade de serem ativos quando achassem ser "útil ou necessário", não apenas pela eleição de representantes. Assim sendo, a democracia para Condorcet é um movimento de circularidade entre o interior e o exterior das instituições e do Estado.

77). Os representantes como *advocates* não são apenas partidários, mas também deliberadores. Além disso, a *advocacy* não é um partidarismo cego, no qual um *advocate* precisa ser imparcial como um juiz, pois este possui vínculos com os seus “clientes”. O *advocate*¹⁵ deve aderir à causa que defende, é a ideia de um defensor apaixonado, uma identificação pela identidade dos ideais e dos projetos. Convém ressaltar que a representação como *advocacy* faz parte do modelo agonístico da política que valoriza a importância do conflito.

Iris Young (2006) aproxima-se da visão de participação e representação como um *continuum*, pois argumenta que nas sociedades de massa uma necessita da outra. Por isso, é um erro contrapor representação e participação, como fazem alguns democratas radicais. Young afasta-se da imagem de representação como substituição ou identificação e conceitualiza a “[...] representação como um relacionamento diferenciado entre atores políticos engajados num processo que se estende no espaço e no tempo” (YOUNG, 2006, p. 142). Trata-se da “[...] representação especial de perspectivas sociais”, ou seja, a similaridade de posição no campo social gera uma perspectiva social¹⁶ que visa favorecer a inclusão¹⁷.

No entanto, Urbinati também tem recebido algumas críticas importantes. Avritzer (2007) e Miguel (2010; 2011) convergem em um aspecto importante, pois apontam à carência de pensar a institucionalidade¹⁸ do *continuum* de representação e participação e a ausência do “mundo real” na sua obra, pois Urbinati desconsideraria o caráter constitutivo da representação política.

A crítica mais contundente é elaborada por Miguel, ao ressaltar o fato de o representante ocupar uma posição de poder, na qual possui acesso a recursos políticos. Além disto, o representante tem uma superioridade de conhecimento, o que consolida uma relação assimétrica

¹⁵Entretanto, Urbinati considera a figura do *representante-advocate* como “[...] peculiar a uma democracia cuja sociedade civil não encarna plenamente os princípios democráticos” (URBINATI, 2010, p. 87), o que necessita ser melhor explorado.

¹⁶Young diferencia a representação por interesses e opiniões da representação por perspectivas sociais: “[...] representar um interesse ou uma opinião geralmente envolve promover certos desdobramentos específico no processo de tomar de decisões, ao passo que representar uma perspectiva geralmente significa promover certos pontos de partida para a discussão” (YOUNG, 2006, p. 167).

¹⁷ Urbinati classifica a análise de Young sobre a representação como uma ramificação das teorias da justiça.

¹⁸Considero relevante porque é um dos questionamentos que emerge na leitura do seu livro sobre a democracia representativa, especialmente pelo fato da autora dedicar-se a uma profunda análise teórica, mas que não consegue alcançar a sua plenitude em propostas mais concretas.

e tal assimetria seria o maior problema no conceito de representação como *advocacy*. Na sua concepção de representação enquanto processo político, Urbinati não contemplaria mecanismos de autorização e prestação de contas que permitam o controle dos representantes pelos representados. Por isso, Miguel destaca a necessidade de mecanismos institucionais que impeçam a usurpação do poder. Tratar da representação sem considerar os recursos e interesses que permeiam o acesso à política é obscurecer uma parte importante do debate.

1.3 A REPRESENTAÇÃO POR ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL;

Urbinati e Warren (2008) discutem que o tema representação política tem se tornado consideravelmente relevante dentro da teoria democrática contemporânea pela mudança no conceito padrão¹⁹ de representação democrática. Tal conceito enfoca na representação eleitoral territorial (mais vinculado à vertente elitista), além da própria visão da representação, da participação e da deliberação – que de opostos passaram a ser vistos de modo complementar.

Esse conceito padrão de representação democrática possui as seguintes características: o fato de a representação ser o relacionamento no qual o eleitorado elege seus representantes para agir em seus interesses e opiniões, ou seja, é a relação onde o agente atua em favor dos interesses do principal/contratante; a concepção de soberania está estreitamente ligada aos limites territoriais e ao poder Estatal; os mecanismos eleitorais asseguram uma forma de responsabilidade dos representantes e partidos políticos, que falam e agem em nome dos representados; o sufrágio universal consolida a representação eleitoral enquanto um elemento central de igualdade política.

Dentre as críticas elencadas por Urbinati e Warren (2008) a esta concepção padrão de representação, está que a dimensão territorial não contempla uma ampla gama de elementos extraterritoriais, tais como: migração, comércio global, meio ambiente, religião, etnia, identidade profissional, nacionalismo, entre outros. Existe assim uma diversidade de espaços de tomadas de decisões coletivas além do modelo centrado

¹⁹ Convém destacar que para Urbinati e Warren o conceito padrão de representação está vinculado à vertente elitista da teoria democrática, principalmente a Schumpeter. Para os elitistas, os cidadãos são passivos e mobilizados apenas periodicamente pelas eleições. Já Avritzer não relaciona explicitamente o conceito moderno de representação com a concepção elitista.

no Estado, o que se aproximaria da concepção dualista de representação²⁰.

Em questionamento ao conceito moderno ou padrão de representação, alguns pesquisadores têm se dedicado a tratar da representação desempenhada pelas organizações da sociedade civil e, de modo mais específico, muitos pesquisadores brasileiros tratam da representação no interior das experiências participativas. A relevância de tratar a representação desempenhada pelas organizações civis nas experiências participativas tem como referência o trabalho de Gurza Lavalle, Houtzager, Castello (2006a; 2006b) e de Gurza Lavalle e Vera (2011). Essas pesquisas destacam o fenômeno da pluralização da representação, que abrange modificações no lócus, nas funções e nos atores envolvidos. Tal pluralização abrange ainda um movimento teórico mais amplo que envolve a perda da polaridade entre participação e representação, que passaram por um processo de ressignificação recíproca. Assim, a representação passou a se dissociar do governo representativo (GURZA LAVALLE, 2011).

Na sequência, outros pesquisadores dedicaram-se a tratar da representação no interior das experiências participativas como Luchmann (2007), Borba e Luchmann (2010), Avritzer (2007), Almeida (2010). Eles desenvolveram os conceitos de representação por entidades ou organizações sociais, representação por afinidade²¹ e autorização contingente.

Tais trabalhos têm em comum o fato de problematizarem as características da representação da sociedade civil no interior das experiências participativas e enfatizarem a questão da legitimidade. No entanto, estas abordagens têm como preocupação central a diferenciação da *representação da sociedade civil* nestes espaços da *representação*

²⁰ Na concepção dualista, a representação esgota-se no contrato e a representatividade não assegura a correspondência com a vontade ou interesse dos representados. “A representação política supõe uma dualidade constitutiva entre representação e representatividade, entre representante e representado” Esta dualidade desdobra-se em diversas formas: “[...] tanto na autonomia do representante versus o mandato dos representados; componente institucional legal ou formal da representação versus o componente substantivo da formação de vontade” (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 56).

²¹ Não desenvolverei a abordagem de Avritzer sobre representação por afinidade, pois o autor desenvolve pouco o seu argumento. De modo geral, trata este tipo de representação como fruto de uma “[...] relação variável no seu conteúdo entre os atores e os seus representantes”, ou seja, uma legitimidade que se dá pelo tema (AVRITZER, 2007, p. 457). Entretanto, Avritzer não diferencia muito bem a proposta de *representação como advocacy* (discursos e idéias) e a *representação da sociedade civil* (temas e expectativas). Ao mesmo tempo, destaca a necessidade de pensar em um contexto que articule a *representação eleitoral* e a *representação da sociedade civil*, mas não deixa claro de que forma.

eleitoral e não se dedicam a tratar do “produto” das experiências participativas e os seus desdobramentos nas instâncias representativas (legislativo e executivo).

Nesse debate acerca do alargamento da definição de representação, Lavalley, Houtzager e Castello (2006a) desenvolvem contribuições interessantes em consonância com o conceito de representação como *advocacy*²² e destacam o fenômeno da pluralização dos atores e da diversificação da representação. A tese defendida por estes autores, em linhas gerais, é que o fenômeno do alargamento da representação assemelha-se à ideia de representação virtual defendida por Burke. Tais contribuições de Edmund Burke orientam-se no sentido de que o comprometimento do representante com os interesses representados é parte vital da representação. Ou seja, “[...] a presunção de representar alguém, é claro, não equivale à sua efetiva representação; no entanto, o comprometimento com os interesses representados é um componente vital da representação, irredutível a dispositivos institucionais” (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a, p. 89).

O “sentimento” e o “compromisso” de representar alguém estão presentes na concepção de Burke de *representação virtual*. O virtual refere-se mais a efeitos potenciais que não são reais. Além disto, este tipo de representação está orientada pela inclusão política e não pela exclusão e assemelha-se à ideia de *advocacy*, no sentido de ser uma representação que visa “argüir em favor de algo ou alguém”, destinada ainda a dar voz a interesses e temas sub-representados nos circuitos tradicionais da representação política (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a, p. 89). Mais recentemente, Gurza Lavalley e Houtzager (2011) destacam que a pluralização da representação é desafiada por dois motivos principais: a ausência da autorização e a ambigüidade de grupos sociais representados, pois nem sempre estão claros quais grupos devem ser representados.

A abordagem desenvolvida por Luchmann (2007) visa combinar as relações de participação e representação que ocorrem no interior das experiências participativas, fenômeno denominado como *representação no interior da participação*, pois tais experiências seriam responsáveis por inaugurarem novos mecanismos de representação política. Borba e Luchmann (2010) analisam como se materializa o exercício da representação no interior das novas institucionalidades participativas e consideram central no estudo da representação o fato de

²²Conceito cunhado por Nádía Urbinati.

olhar para estes espaços com lentes diferentes da utilizada para a compreensão da representação eleitoral. Ou seja, é importante não cair na armadilha de julgar uma construção institucional por aquilo que ela não é. Entretanto, isto não exime os conselhos de agirem “em nome de” outros e tomarem decisões, o que explicita a influência de Pitkin na análise.

O tipo de representação social consolidada nos conselhos gestores refere-se à *representação por entidades ou organizações sociais* e que não se vincula a critérios de universalidade no momento da escolha dos representantes, como o voto universal. Esta representação ancora-se em critérios de vinculação e envolvimento, pois a legitimidade nestes espaços ocorre pelo fato de promoverem “[...] a defesa das variadas ‘causas’ sociais e de demandas e interesses de grupos e setores sociais historicamente excluídos dos processos de decisão política” (BORBA, LUCHMANN, 2010, p. 233). Para os autores, este novo tipo de representação política requer uma melhor compreensão e problematização e suscita novas questões no que se refere ao caráter da legitimidade da representação política.

A representação desempenhada por organizações da sociedade civil também é objeto das análises de Gurza Lavalle, Castello e Houtzager (2006b) e especialmente pelos trabalhos que abordam a representação e a participação como um *continuum*. Assim, os pesquisadores partem da afirmação que a representação desempenhada pelas organizações civis é negligenciada. Um aspecto relevante dos trabalhos é não assumirem antecipadamente um modelo normativo de representação - o que levaria a julgar a legitimidade destas organizações -. Por isso, optam por uma estratégia indutiva e pela abordagem da representação presuntiva. Tal abordagem enfoca o discurso dos atores sobre a aceitação ou recusa do seu caráter de representantes, ou seja, “[...] a representação presuntivamente assumida pelas organizações civis” e as diferentes noções que esses atores têm da sua representatividade (GURZA LAVALLE; CASTELLO; HOUTZAGER, 2006b, p. 47).

A partir dos argumentos elencados pelas organizações da sociedade civil, Lavalle, Castello e Houtzager definem seis de congruência: *eleitoral* (que evoca uma sinonímia entre democracia e governo representativo), *filiação* (representam interesses instituídos mediante o ato de fundação da organização), *identidade* (plena coincidência entre representante e representado), *serviços* (benefícios outorgados), *proximidade* (vínculos marcados pela proximidade, empatia, compromisso) e *intermediação* (a importância de intermediar

interesses perante o Estado). A justificativa de representação presuntiva mais destacada é a capacidade de intermediação junto ao Estado.

Ao tratar da representação nas institucionalidades participativas brasileiras, Avritzer (2007) aponta que, diferentemente da atividade parlamentar, nestas não há o requisito explícito da autorização, assim como não há uma estrutura de monopólio territorial da representação²³. Logo, o “agir em nome de” é relevante, mas varia e pode ser justificado de diferentes maneiras. Dentre as formas emergentes de representação, destaca-se a representação da sociedade civil que está baseada na afinidade e experiência no tema. No entanto, Avritzer alerta que as novas formas de representação não aparecem como puras e as eleições ainda permanecem como a maneira mais democrática de escolha. No caso do Conasp, a argumento eleitoral da representação apresenta um peso de destaque, como mostrarei nos próximos capítulos.

Dando sequência às análises brasileiras, Almeida (2010) trata das mudanças conceituais e práticas da representação política, com enfoque nos conselhos municipais de saúde. Esta análise é interessante, na medida em que problematiza melhor do que Avritzer a questão da autorização. Para tanto, Almeida vale-se das contribuições de Pitkin para cunhar o conceito de *autorização contingente*, pois se trata de um poder derivado, na medida em que é transmitido por outros poderes constituídos. Em síntese, o exercício da representação aparece relacionado com outros poderes:

Ademais, nos conselhos, o mandato e a capacidade de ‘agir em nome’ de públicos, temas e/ou perspectivas é sempre dependente do poder político, em termos de disposição de partilha do poder decisório e capacidade de implementação das políticas deliberadas, o que reforça a incerteza do componente da autorização (ALMEIDA, 2010, p. 136).

Almeida acrescenta que a representação nos conselhos de políticas públicas depende de um tipo de autorização que pode contribuir para a legitimação daqueles que possuem afinidade com o tema, o que por sua vez recebe a influência da própria definição dos

²³De fato, nas novas modalidades de representação não há uma estrutura territorial da representação tal qual existe no modo padrão. No entanto, existem exigências nos regulamentos de muitos conselhos nacionais de que as entidades possuam uma abrangência nacional. De qualquer modo, é um aspecto a ser debatido.

métodos de escolha para os representantes, que podem ou não “[...] autorizar pessoas que tenham afinidade e relação com o tema” (ALMEIDA, 2010, p. 136).

1.4 O CONCEITO DE REPRESENTAÇÃO CORPORATIVA

Uma lacuna encontrada no debate sobre a representação nas experiências participativas é justamente a carência da problematização sobre os diferentes segmentos que compõem espaços como conselhos e conferências. Por isso, é importante a reflexão sobre os significados das representações desenvolvidas pelos(as) trabalhadores(as) e a relação que estes estabelecem com a sociedade civil – como será aprofundado posteriormente. No entanto, esta dimensão é pouco desenvolvida e se constitui em um elemento essencial para compreender as concepções de representação política no âmbito do Conasp.

A abordagem desenvolvida por Cortês e Gugliano (2010) é interessante, pois eles analisam por duas vertentes teóricas o debate sobre o papel institucional dos fóruns participativos - como os conselhos gestores e as experiências de orçamento participativo: a deliberacionista e a neocorporativa²⁴. Assim, destacam características contrastantes, como o fato dos conselhos serem altamente institucionalizados e compostos exclusivamente por representantes, diferentemente do que ocorre no orçamento participativo. Cortês e Gugliano (2010) concluem que a vertente deliberacionista é mais adequada para o estudo das experiências de orçamento participativo, ao passo que os conselhos gestores estão mais relacionados com os arranjos neocorporativos:

Assim, pode-se afirmar que a interpretação oferecida por aqueles que consideram que as experiências participativas brasileiras constituem núcleos neocorporativos, nos quais diferentes interesses são representados, é a mais adequada para entender o papel institucional dos conselhos de políticas públicas. (CORTÊS; GUGLIANO, 2010, p. 64-65)

²⁴Nesta linha, destacam-se os trabalhos de Boschi que ressaltam a emergência de um corporativismo societal: “[...] a democratização da vida política mediante a prática de consultas e a criação de fóruns incluindo segmentos da sociedade civil atestam na direção da instauração de um corporativismo societal, em contraposição ao corporativismo estatal que teria prevalecido durante o período desenvolvimentista até finais dos anos 1980” (BOSCHI, 2010, p. 102).

No entanto, não se trata de compreender os conselhos como arranjos puramente corporativos, mas sim em problematizar a dimensão corporativa como um elemento relevante para a compreensão da representação no âmbito do Conasp. Para avançar na discussão, as contribuições de Paul Hirst (1992) podem iluminar este debate, embora não tenham sido pensadas para as experiências participativas, mas sim vinculadas à crítica da democracia representativa. Hirst, em “A democracia representativa e seus limites”, parte da afirmação de que hoje a democracia representativa ocidental está mais segura do que esteve anteriormente. Contudo, ao propor maior democratização, é indispensável realizar uma crítica à própria democracia representativa. A democracia representativa²⁵ implica em eleições pouco frequentes e que se restringem ao eleitorado de massa. Neste contexto, os partidos de massa demandam pouca participação dos cidadãos.

Ao enfatizar os limites da democracia representativa, Hirst considera que não se deve depositar demasiada confiança nela, pois a democracia representativa possui “[...] a virtude limitada de permitir que alguns dos principais responsáveis pela tomada de decisão e pela iniciativa política no Estado sejam trocados periodicamente ou ameaçados com essa troca” (HIRST, 1992, p. 39). O voto pode representar as escolhas de uma minoria do eleitorado e os partidos podem utilizar de sua posição no governo para ampliar o seu poder.

Enquanto a participação dos cidadãos é reduzida, o papel dos partidos políticos é excessivo. Assim sendo, Hirst analisa as democracias ocidentais como bem-sucedidas no nível da legitimação da autoridade governamental, mas mal-sucedidas na participação do cidadão. O questionamento central do autor consiste em: no momento em que se aceita a democracia representativa, “[...] como fazer para sanar suas falhas por meio de novas estratégias de democratização, e, além disso, lidar com as consequências da participação mínima dos cidadãos e o domínio dos grandes partidos eleitorais?” (HIRST, 1992, p. 13).

Para responder esta questão, Hirst observa a possibilidade de utilizar os próprios problemas econômicos dos países ocidentais para

²⁵Para tratar dos problemas da democracia representativa, Hirst mobiliza diferentes tradições da teoria política, tais como: o corporativismo, o pluralismo político norte-americano (Dahl), o pluralismo político inglês (Léon Dugurit), teorias do direito e da política de Carl Schmitt. A importância do corporativismo dá-se tanto para a gestão da economia nacional como para a influência democrática: “[...] o corporativismo é um suplemento valioso para a democracia representativa, e tende a sê-lo porque é conveniente para a gestão da economia. O corporativismo é proposta aqui mais em bases pragmáticas que como uma crítica teórica da democracia representativa” (HIRST, 1992, p. 19).

fortalecer a influência democrática. Isto implica no “[...] gerenciamento econômico por meio da coordenação dos grandes interesses sociais”, o que denomina de *representação corporativa* dos grandes interesses organizados.

Um importante aspecto a ser destacado é o fato de Hirst não encarar o corporativismo como uma ameaça à democracia e questiona as críticas que esta vertente teórica recebeu. A *representação corporativa* vincula-se à concepção de um Estado pluralista, o qual exige respeito e tolerância e que cada associação não siga o próprio interesse. Convém identificar que Hirst possui a clara preocupação de recuperar o pluralismo, especialmente pelas contribuições de Robert Dahl.

Ao tratar do caso da segurança pública, a hierarquia e o corporativismo são valores fundantes da própria cultura policial (ROLIM, 2009). Ou seja, existem preocupações e características específicas de um tipo de representação que envolve entidades trabalhistas que se organizam em sindicatos, associações e possuem uma trajetória de organização e demandas que, em muitos casos, remontam aos debates da própria Constituição de 1988. Obliterar esse aspecto ou condená-lo como algo intrinsecamente pernicioso pode simplificar muito a análise.

1.5 A COMPLEXIDADE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

A exposição das diferentes concepções de representação política conduz à observação do aprofundamento teórico e fecundidade do conceito presentes em Pitkin, já que os seus termos marcam profundamente o debate e são constantemente retomados. É importante mencionar que a própria Pitkin, no decorrer de sua trajetória, aproximou-se mais da vertente participacionista²⁶, seguindo a trajetória inversa que o campo da teoria democrática desenvolveu ao aproximar participação e representação (GURZA LAVALLE; VERA, 2011).

Para melhor compreensão do conceito de representação, é necessário caracterizar as especificidades da representação da sociedade civil, bem como da representação dos(as) trabalhadores(as)²⁷ que se

²⁶Como Pitkin expõe em artigo mais recente: “Apenas a participação democrática direta proporciona uma alternativa real para o dilema entre mandato ou independência, no qual o representante ou é um mero agente de interesses privados ou é um usurpador da liberdade popular periodicamente eleito” (PITKIN, 2006, p. 43).

²⁷Refiro-me aos trabalhadores da área de segurança pública que integram o Conasp tais como: Oficiais da Polícia Militar, Agentes Penitenciários, Policiais Rodoviários Federais, Policiais Civis, entre outros.

constitui em uma dimensão pouco elaborada na literatura. Por conseguinte, as contribuições de Gurza Lavalle, Castello e Houtzager (2006b), Avritzer (2007), Archanjo²⁸ (2011) e Almeida (2010) são fecundas para a dissertação na medida em que enfatizam a riqueza analítica de não assumir antecipadamente um único conceito de representação, mas sim destacam a potencialidade de observá-lo nas suas múltiplas manifestações. Portanto, vale frisar que se compreende o conceito de representação como algo dinâmico²⁹, especialmente por se tratar de um conselho nacional cujo processo de reformulação é recente. Tais desafios estão presentes nas próprias entrevistas realizadas com os(as) conselheiros(as).

Embora a dimensão formal da representação esteja presente na análise empírica do Conasp pelo binômio da autorização e da prestação de contas, a dimensão descritiva e as contribuições das abordagens mais recentes, a exemplo da *representação como advocacy*, também são contempladas.

Portanto, a questão central que orienta esta pesquisa consiste em identificar como as diferentes concepções de representação política são compreendidas e mobilizadas pelos representantes da sociedade civil, trabalhadores(as) e gestores(as) no Conasp. Para contemplar este objetivo, os(as) conselheiros(as) foram indagados(as) acerca dos conceitos de representação por meio da utilização de ferramentas metodológicas distintas.

²⁸Archanjo analisa como as diferentes possibilidades do conceito de representação política foram entendidas e mobilizadas no debate político no Congresso Nacional durante a instituição do divórcio no Brasil nas décadas de 1950, 1960 e 1970. Os conceitos de representação observados são: a representação como relação de delegação (agir em nome de) representação como relação de confiança; representação como espelho.

²⁹Saward (2006) concebe a representação como uma relação dinâmica, na qual a representação ocorre em termos da reivindicação de ser representativo por uma variedade de atores.

CAPÍTULO 2 METODOLOGIA DA PESQUISA

O objetivo deste capítulo consiste em apresentar o desenho da pesquisa de modo detalhado, juntamente com uma reflexão acerca da pesquisa quantitativa e qualitativa, descritas às vezes como duas perspectivas em antagonismos irreconciliáveis, associando-se à afirmação de certos campos de saber. Tais reflexões estão estruturadas especialmente nas relações estabelecidas por autores como Denzin e Lincoln (2003), na perspectiva ampliada de pesquisa qualitativa, e por Bauer e Gaskell (2002), que enfatizam mais o papel dos interesses do conhecimento e se preocupam menos com dicotomias entre quantitativo e qualitativo.

Bauer e Gaskell (2002) defendem a tese de que a escolha entre quantitativo e qualitativo é uma decisão sobre a geração de dados e os métodos de análise e, de forma secundária, significa uma escolha sobre os interesses do conhecimento. A abertura adequada dos acontecimentos sociais exige muitos métodos e dados, o que remete a um pluralismo metodológico. A ênfase aqui recai sobre os interesses do conhecimento.

Justamente por isso, Bauer e Gaskell empregam esforço para superar uma polêmica que consideram estéril entre duas tradições de pesquisa que aparentam competir entre si. Assim, convém observar que não há quantificação sem qualificação, pois é necessário ter noção das distinções entre categorias sociais. A pesquisa qualitativa não possui o monopólio da interpretação e também a pesquisa quantitativa não chega às suas conclusões automaticamente. Tanto as pesquisas qualitativas quanto as quantitativas enfrentam problemas de interpretação, pois “[...] os dados não falam por si mesmos, mesmo que sejam processados cuidadosamente, com modelos estatísticos sofisticados”. (BAUER; GASKELL, 2002, p. 24).

Mais do que acirrar as dicotomias entre pesquisa quantitativa e pesquisa qualitativa, considera-se mais fecundo observar as contribuições de cada uma destas formas metodológicas de modo mais integrado, percebendo as dimensões nas quais uma pode iluminar a outra. Bourdieu (1989) é um exemplo desta possibilidade de integração, pois ao criticar a oposição entre teoria e metodologia, destaca que as opções técnicas empíricas são inseparáveis das opções teóricas na construção do objeto. Assim, aponta a possibilidade de “[...] mobilizar todas as técnicas que, dada a definição do objeto, possam parecer pertinentes e que, dada as condições práticas de recolha dos dados, são praticamente utilizáveis” (BOURDIEU, 1989, p. 26).

O objetivo geral da pesquisa consiste em identificar como as concepções de representação política são entendidas e mobilizadas pelos(as) conselheiros(as) no Conasp. Para atingir este intuito, os seguintes objetivos específicos foram realizados:

- 1 Mapear a atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp) na sua versão transitória e definitiva, no decorrer do período de 2010-2011, o que implica caracterizar o histórico, observar quais temas são debatidos nas reuniões, identificar as mudanças, levantar os documentos produzidos (recomendações) e a influência do Conasp nas políticas de segurança pública.
- 2 Caracterizar o perfil socioeconômico dos(as) conselheiros(as) que integram o Conasp em perspectiva comparada entre o Conasp “transitório” e o Conasp “definitivo”, e atuação deles em outros conselhos.
- 3 Identificar quais mecanismos de autorização e de prestação de contas são mobilizados pelos(as) representantes da sociedade civil, trabalhadores(as) e gestores(as) no Conasp, assim como as concepções de representação como *advocacy*, representação por proximidade e a abordagem dos recursos.
- 4 Caracterizar a composição dos três segmentos que integram o Conasp, com especial atenção para a pluralidade de sociedades civis, a trajetória dos movimentos sociais, redes e fóruns, ano de fundação e principais objetivos.

Os objetivos expostos são desenvolvidos com a articulação de diferentes técnicas: a observação participante em quatro reuniões do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp); entrevistas com representantes da sociedade civil, gestores(as), trabalhadores(as) e secretaria executiva; utilização de questionário, análise das atas e sites de associações de trabalhadores(as) da segurança pública e dos integrantes da sociedade civil.

O quadro abaixo sintetiza as reuniões das quais participei, o que consistiu em uma etapa de extrema importância para a pesquisa por três motivos principais: acompanhar o trabalho e as discussões que ocorrem em uma Câmara Técnica, o que, por sua vez, não é registrado em ata; conhecer melhor a dinâmica do conselho, temas discutidos, engajamento dos representantes e a mobilização da representação; identificar atores-

chave a serem entrevistados e estabelecer uma relação de maior proximidade. Entretanto, a cidade de realização das reuniões do Conasp é alterada após a 11ª reunião ordinária, deixando de ser itinerante, fato que demandou também adaptações no planejamento da pesquisa, já que anteriormente havia uma reunião agendada em outubro de 2011 para Florianópolis. Dentre os motivos desta mudança, os(as) conselheiros(as) entrevistados(as) destacaram a perda de peso político do Conselho e as dificuldades que a distância de Brasília colocou para a agenda ministerial e para a própria Secretária Nacional de Segurança Pública.

Quadro 2 - Observação das reuniões do Conasp

Data	Etapa	Cidade	Local
08, 09, 10 de junho	11ª Reunião Ordinária	Rio de Janeiro	Sede Viva Rio
03, 04 e 05 de agosto	12ª Reunião Ordinária	Brasília	Shopping ID (Senasp)
03, 04 e 05 de outubro	13ª Reunião Ordinária	Brasília	Shopping ID (Senasp)
30 de novembro, 01 e 02 de dezembro	14ª Reunião Ordinária	Brasília	Shopping ID (Senasp)

Fonte: trabalho de campo

Org.: a autora

No período de 5 a 7 de outubro de 2011, foram realizadas em Brasília as primeiras quatro entrevistas com dois gestores, um trabalhador e integrantes da Secretaria Executiva do Conasp. Os(as) conselheiros(as) foram solícitos(as) em colaborar para as entrevistas, no entanto, uma dificuldade muito grande consistiu na tentativa de realizar entrevistas durante a reunião do próprio Conasp. O momento das reuniões envolveu muito os(as) conselheiros(as) e foi desgastante. Por isso, conversei com três conselheiros para fazer a entrevista no período mais oportuno - antes, durante ou depois da reunião do conselho. No entanto, consegui realizar apenas uma entrevista durante a reunião, a qual teve a duração de uma hora – esperei o momento em que o conselheiro julgasse mais adequado. Outra entrevista já estava acordada após o encerramento da reunião, contudo, o conselheiro desistiu pela proximidade do seu horário de voo.

Este primeiro momento foi muito importante, pois contribuiu para a avaliação do roteiro de perguntas para entrevistas. Assim, algumas perguntas mostraram-se relevantes e tiveram a sua inclusão no decorrer das entrevistas, o que possibilitou a elaboração da segunda versão do roteiro. Dentre as questões incorporadas no decorrer das entrevistas, destaca-se, primeiro, a necessidade de aprofundar o estudo sobre a composição do Conasp “definitivo”, o que se refere também à representatividade do Conselho. Isso porque ocorreram debates, durante a discussão do Decreto, sobre os(as) conselheiros(as) a serem convidados(as), no caso se a OAB deveria ser convidada ou não.

A segunda questão incorporada refere-se ao possível vínculo que o Conasp pode estabelecer com os estados, pois este foi um dos motivos das reuniões itinerantes e de muitas discussões em reuniões. A terceira questão incorporada trata do surgimento das Câmaras Técnicas, e foi sugerida por Fábio Sá e Silva do IPEA quando discutimos sobre o Conasp. A quarta questão alude ao que deve ser considerado prioritário em segurança pública e, por isso, guarda uma conexão indireta com o debate sobre o conteúdo da representação e a visão dos(as) conselheiros(as) sobre segurança pública.

A primeira etapa das entrevistas foi realizada no período de 5 a 7 de outubro em Brasília, sendo que entrevistas com os(as) gestores(as) e integrantes da Secretaria Executiva ocorreram após a realização da reunião do Conasp. A segunda etapa das entrevistas aconteceu nas primeiras semanas de dezembro, novamente após a reunião. É importante mencionar que novamente realizei tentativas para entrevistar durante os dias da Reunião, no entanto não foi possível. Por isso, optei por entrevistar os(as) conselheiros(as) catarinenses e aproveitar a proximidade e a experiência destes(as). O quadro abaixo apresenta um panorama das entrevistas desenvolvidas com as informações gerais. Cabe ainda citar que todas as entrevistas foram transcritas na íntegra, pois a riqueza de informações em muitos momentos transpôs os objetivos da dissertação. As duas versões do roteiro das entrevistas estão em anexo.

Quadro 3 - Entrevistas realizadas

Data	Segmento	Cidade	Duração
05 de outubro de 2011	Trabalhador, representante da Anaspra (Associação Nacional dos Praças)	Brasília	1h01 min
06 de outubro de 2011	Gestor (1)	Brasília	1h05min
06 de outubro de 2011	Integrantes da Secretaria Executiva	Brasília	1h05min
07 de outubro de 2011	Gestor (2)	Brasília	1h05min
02 de dezembro	Conselheiro especial, representante do CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público)	Brasília	1h28min
06 de dezembro	Sociedade Civil, representante do Movimento Nacional de Direitos Humanos	Joinville	2he02min
08 de dezembro	Trabalhador, representante dos peritos	Florianópolis	1he53min

Fonte: trabalho de campo

Org.: a autora

Para dar continuidade às entrevistas, no dia 06 de dezembro fui ao Centro de Direitos Humanos Maria da Graça Braz, situado em Joinville, entrevistar a representante do Movimento Nacional de Direitos Humanos no Conasp. Nesta oportunidade, pude conhecer e acompanhar as atividades desenvolvidas no Centro, como o atendimento jurídico e

psicológico para a população. O Centro foi fundado em 1979, constituindo-se no terceiro mais antigo do país. As imagens a seguir apresentam a fachada do Centro, que possui sede própria, e um cartaz com atividades.

Figura 1 - Centro de Direitos Humanos de Joinville



Fonte: CDH - Centro de Direitos Humanos Maria da Graça Braz. **Estrutura**. Joinville, 2012. Disponível em: <http://www.centrodireitoshumanos.org.br/estrutura/>. Acesso em 20 fev. 2012.

Figura 2 - Sala de atividades do Centro de Direitos Humanos



Fonte: Autora

Juntamente com a realização das entrevistas, foi aplicado o questionário. Optei por, inicialmente, realizar a observação de duas reuniões para que os(as) conselheiros(as) pudessem saber mais detalhes da pesquisa. Além disso, julguei necessário esperar a apresentação do relatório de Fábio Sá e Silva do IPEA sobre o Conasp “transitório” que ocorreu durante a 12ª Reunião Ordinária. Tal espera foi relevante, pois permitiu observar as reações e expectativas dos(as) conselheiros(as) em relação às pesquisas sobre o Conasp.

Dando sequência ao desenho da pesquisa, o questionário foi aplicado em dois momentos: primeiramente, durante a 13ª Reunião do Conasp, no dia 02; e posteriormente na 14ª Reunião, para que os(as) conselheiros(as) ausentes no primeiro momento tivessem a possibilidade de participar da pesquisa. O questionário³⁰ adotado foi elaborado pelos pesquisadores do IPEA para o trabalho sobre os conselhos nacionais de segurança pública e está dividido em três partes principais.

A primeira parte trata da *caracterização do(a) entrevistado(a)*, perfil socioeconômico (gênero, cor, escolaridade, renda), o que considero importante para tratar da dimensão dos recursos. O formulário contempla também a religião, município de residência, tempo em que atua como conselheiro(a), participação em outros conselhos de políticas públicas em diferentes esferas (nacional, estadual e municipal). É possível mapear a atuação dos(das) conselheiros(as) no país, grau de engajamento, áreas que guardam conexão com a segurança pública ou outras experiências que podem influenciar na visão que possuem sobre o Conasp. Esta parte reporta-se diretamente ao objetivo específico dois da pesquisa, que trata da caracterização do perfil socioeconômico dos(as) conselheiros(as).

A segunda parte enfoca na *atuação do(a) conselheiro(a)*, por isso inclui uma avaliação sobre a composição do Conasp, grau de articulação do(a) entrevistado(a) com os demais segmentos. Um aspecto de grande relevância do questionário para o objetivo principal desta pesquisa consiste na conexão feita com o debate sobre representação política. Logo, existem questões mais específicas sobre esta dimensão como: quem ou o quê representa prioritariamente no Conselho; se possui base de apoio; frequência e formas com que mantém contato com a base de apoio.

³⁰ É necessário observar que boa parte dos dados analisados referem-se às percepções que os(as) conselheiros(as) possuem sobre a representação.

Tais questões contemplam uma dimensão importante das contribuições de Pitkin ao debate sobre a representação, ou seja, a prestação de contas para o representado. Julguei ainda pertinente incluir uma questão sobre os mecanismos de autorização com diferentes possibilidades tais como: eleições, identificação com o tema, pertencimento e vivência em relação ao setor, qualificação profissional, capacidade de argumentação e influenciar decisões. Estas possibilidades referem-se ainda às concepções teóricas distintas sobre representação como representação como *advocacy*, a relação entre representação recursos e interesses e representação por proximidade. Assim, tal parte do questionário vincula-se ao objetivo específico três da pesquisa, que trata do diálogo mais direto com as teorias sobre representação.

A terceira parte do questionário abrange o *funcionamento do conselho* em duas esferas principais: o grau de articulação externa, o que se vincula à efetividade das decisões do Conselho e à dinâmica e estrutura interna. Nesta perspectiva, avalia-se a intensidade da influência do Conasp em relação ao Congresso, Ministério da Justiça, outros ministérios, sociedade civil, setor produtivo, percepção da opinião pública; o papel dos segmentos na atuação do Conselho, a estrutura administrativa e organizacional, dificuldades e obstáculos enfrentados. Nesta parte, foram acrescentadas indagações sobre a importância das recomendações elaboradas pelo Conasp em 2011 e uma avaliação específica sobre os diferentes atos (decisões, moções, recomendações e parecer). O questionário contemplou ainda um espaço para questões abertas que enfocavam os pontos fortes do Conselho, sugestões para a melhoria da atuação do Conselho e críticas ao próprio instrumento de pesquisa, as quais foram categorizadas.

Responderam os questionários 32 pessoas e os dados foram tabulados no software SPSS. Convém citar que o conselho está constituído por 30 representantes, sendo que cada um possui suplente. Assim, realizou-se um censo do conselho, incluindo também os suplentes como participantes da pesquisa, já que algumas entidades optaram pela alternância de cadeiras.

As etapas da análise das bases de dados são as seguintes:

- Análise da frequência das questões;
- Comparações entre o Conasp “transitório” (2010) e o Conasp “definitivo” (2011);
- Cruzamentos com enfoque nos segmentos (gestores(as), trabalhadores(as) e sociedade civil);

- Criação de três índices que consistem no somatório de variáveis: índice de avaliação da estrutura administrativa do conselho, índice de contato com a base, índice de influência da atuação do conselho.

A última etapa da pesquisa consiste na análise do discurso das atas da reunião do Conasp, com o auxílio do software NVIVO. Alex Teixeira (2011) ressalta o crescimento do uso de softwares para a análise de pesquisa qualitativa na última década no Brasil e a centralidade teórica e metodológica do pesquisador na utilização do NVIVO. Além disso, o NVIVO possibilita o cruzamento de dados estruturados com material qualitativo e agrega um caráter metódico à pesquisa qualitativa:

Um dos aspectos relevantes de programas como o NVivo é o fato de agregarem à pesquisa qualitativa, aos seus moldes, sem importação ou cópia dos tratamentos analíticos para dados numéricos, um caráter metódico, de transparência nas decisões de pesquisa e portanto de “objetividade” nos limites em que ela se coloca para a pesquisa científica de um modo geral. (TEIXEIRA, 2011, p. 5)

As atas do Conasp constituem um material bastante rico, pois possuem um grau de detalhamento que foge ao padrão de registro ou mesmo da dificuldade relatada por muitos pesquisadores para análise deste tipo de material. Conforme está retratado no quadro 4, as atas variam de 19 páginas até 204, sendo que a partir de outubro de 2011, a Secretaria Executiva optou pela contratação do serviço estenotipia computadorizada presencial, que realiza a transcrição na íntegra de todas as intervenções da plenária. A opção pela análise das atas desde o processo de reestruturação ocorreu para tornar possível o mapeamento dos principais temas discutidos e de como as concepções de representação são mobilizadas pelos(as) conselheiros(as). Por isso, nas atas buscou-se pelos termos: representante, representação e representar. A análise das atas abrange mais diretamente o *objetivo um* da pesquisa que envolve o mapeamento da atuação do Conasp.

Quadro 4 - Atas das Reuniões do Conasp

Data	Etapa	Cidade	Número de páginas
14 e 15 de outubro de 2009	1ª Reunião Ordinária	Brasília	21
03 e 04 de dezembro de 2009	2ª Reunião Ordinária	Brasília	28
04 e 05 de fevereiro de 2010	3ª Reunião Ordinária	Brasília	54
22 e 23 de abril de 2010	4ª Reunião Ordinária	Brasília	49
15 de julho de 2010	1ª Reunião Extraordinária	Brasília	33
10 de junho de 2010	5ª Reunião Ordinária	Brasília	36
05 de agosto de 2010	6ª Reunião Ordinária	Brasília	65
10 de dezembro de 2010	7ª Reunião Ordinária	Brasília	19
	8ª Reunião Ordinária	Brasília	<i>Não houve registro em ata por se tratar da posse dos(as) conselheiros(as).</i>
10 e 11 de fevereiro de 2011	9ª Reunião Ordinária	Brasília	34
23 de março de 2011	2ª Reunião Ordinária	Brasília	18
14 e 15 de abril de 2011	10ª Reunião Ordinária	João Pessoa, PB	22
08, 09 e 10 de junho de 2011	11ª Reunião Ordinária	Rio de Janeiro	27

28 de junho de 2011	3ª Reunião Extraordinária	Brasília	16
03, 04 e 05 de agosto de 2011	12ª Reunião Ordinária	Brasília	18
03, 04 e 05 de outubro de 2011	13ª Reunião Ordinária	Brasília	183
30 de novembro, 01 e 02 de dezembro de 2011	14ª Reunião Ordinária	Brasília	204
07 de fevereiro de 2012	4ª Reunião Extraordinária	Brasília	148

Fonte: Ministério da Justiça

Org.: a autora

CAPÍTULO 3

O LEGADO DA 1ª CONSEG E O CONASP: HISTÓRICO E COMPOSIÇÃO

A importância e a influência da 1ª Conseg são inegáveis para o Conasp, pois a Comissão Organizadora Nacional (CON) transformou-se no próprio Conselho após a realização da Conferência. Por isso, foi preciso problematizar melhor qual o legado da 1ª Conseg. Para tanto foram realizadas entrevistas com os(as) conselheiros(as) que apontaram perspectivas bem similares às abordadas na sequência.

De modo mais geral, Pavez et al (2012) analisam a rede de atores envolvidos com o tema da segurança pública em dois momentos distintos: da década de 1990 ao início da preparação para a 1ª Conseg (2008); após a preparação, em 2008, até a realização da 1ª Conseg em 2009. Assim, ressaltam que a realização da 1ª Conseg possibilitou interpretar o processo de formação do “domínio do campo da segurança pública”; concentrar um debate que antes estava disperso em diferentes arenas políticas, dando visibilidade para atores com menor poder; reorganizar a organização da ação argumentativa; assim como o reconhecimento de atores e organizações; e a visibilidade da própria Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e dos(as) trabalhadores(as).

Como efeito do processo preparatório da conferência, propomos que houve uma concentração nacional do debate antes disperso em distintas arenas públicas e uma nova reorganização das ações argumentativas e atores em disputa. Houve um adensamento do conhecimento mútuo dos atores envolvidos com a temática de segurança pública e; portanto, um reconhecimento público de quais são os atores que organizam suas ações em torno de ideias e temas sobre segurança pública no país. Como consequência do processo, houve uma reconfiguração dos atores participantes desse domínio de política com aumento da vantagem estrutural da Senasp e de trabalhadores do setor (PAVEZ et al., 2012, p. 28).

Sá e Silva e Deboni (2012) ressaltam que o legado da 1ª Conseg é problemático, pois muitos conselheiros reproduzem no Conselho

disputas que ocorreram na Conferência. A memória recente da Conseg é descrita mais como um empecilho, um obstáculo para a superação do corporativismo.

As entrevistas apresentam uma visão dos(as) conselheiros(as) sobre o legado da 1ª Conseg como vivenciado mais no plano *micro* - das redes de relações que foram estabelecidas - do que em termos das próprias diretrizes aprovadas. Mais do que a institucionalização do Conasp, os entrevistados e entrevistadas ressaltam como um legado o canal de diálogo estabelecido entre trabalhadores(as) e sociedade civil, o próprio momento de convivência entre gestores(as), trabalhadores(as) e sociedade civil. Como lembra um conselheiro, formalmente o maior legado pode ser o próprio Conasp, mas o diálogo é maior.

Eu tenho que esse **canal de diálogo principalmente entre trabalhadores e sociedade civil**. Porque não existia diálogo. Hoje por exemplo quando você percebe a composição do conselho, você tem o Movimento Nacional de Direitos Humanos, o Fórum Nacional de Direitos Humanos, o Coletivo de Entidades Negras, o Fórum da Juventude, só pra citar alguns que historicamente são vítimas de ações policiais. E agora eles tão conhecendo as demandas das categorias. Então isso era impossível, era impensável antes da Conferência. Não se tinha o diálogo (Trabalhador, representante da Anaspra, entrevista realizada em outubro de 2011).

Olha... o grande legado que eu vi foi a **mobilização da sociedade para um tema**. Porque quando tu juntou os vários segmentos da sociedade e que esses segmentos conversaram... exemplo típico: a sociedade civil e os trabalhadores viram que eles não eram inimigos, mas que poderiam ser parceiros na busca. E isso a gente percebe no CONASP hoje, a sociedade civil saí muitas vezes em defesa dos trabalhadores. Coisa que lá não aconteceria nunca. Então o grande legado, pra mim, da 1ª Conseg foi esse momento de convivência entre a sociedade civil, os trabalhadores e gestores. [...]

Começaram a /trilhar/ uma *mesma* direção, uma mesma conversa. Possibilitou a conversa entre os

vários segmentos. Hoje tu tens, quer dizer... se tu pensar a LGBT, se tu pensar antes da 1ª Conseg tu não terias a mínima chance de um grupo desse ser recebido por um comandante de Polícia Militar ou Polícia Civil. Não seria... até poderia ser ouvido, mas qual é que seria o significado? Hoje eles têm assento e tu vê que se discute essa discriminação (Trabalhador, representante da ABC, entrevista realizada em dezembro de 2011).

Assim, pode-se perceber o impacto da Conferência no âmbito justamente das redes sociais que foram desenvolvidas, como já apontava o estudo de Pavez et al (2009, p. 73) sobre o processo preparatório: “[...] após o início do processo preparatório da 1ª Conseg, houve uma intensificação dos vínculos e, portanto, um fortalecimento da rede, ou seja, da estrutura de relações entre atores reunidos em torno a essa temática”.

Como ressalta a representante da sociedade civil, o grande legado da 1ª Conseg foi pautar a discussão sobre segurança pública, retirando-a do âmbito privado.

Foi ter aberto essa discussão. Foi ter **pautado a discussão sobre segurança pública nesse país**. Que sempre foi um tema caixa preta, um tema proibido, um tema privativo dos gabinetes, das forças armadas, das polícias, um tema que a população nunca se apropriou, nunca foi chamada a dizer, apesar do nível de denúncias de arbitrariedades, de falta de segurança... (...) O legado que o Lula deixou na área de segurança pública foi esse: foi ter pautado o debate no Brasil e em segundo lugar foi ter possibilitado aos trabalhadores de segurança pública que pudessem ter voz nesse processo como um todo. (Sociedade civil, representante do MNDH, entrevista realizada em dezembro de 2011).

Em contrapartida, o legado das diretrizes da 1ª Conseg foi alvo de várias discussões no Conasp e para isso foi criada a Câmara Técnica³¹ de Mobilização e Acompanhamento das Diretrizes da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Saber sobre os

³¹ Na sequência, apresentarei as demais Câmaras Técnicas que foram criadas em 2011.

desdobramentos das diretrizes era constantemente mencionado pelos(as) conselheiros(as) como um passo importante para avançar na preparação da 2ª Conseg, em decorrência de uma possível cobrança ou expectativa dos participantes. As diretrizes foram debatidas na Câmara Técnica, agrupadas em oito blocos e levantaram-se indicadores para avaliar as ações:

Quadro 5 - Blocos e diretrizes

Bloco	Diretrizes aprovadas na 1ª Conseg
Sistema Penal	1; 22; 25; 30; 35
Participação Social e Gestão da Política de Segurança Pública	5; 20; 23; 28; 37; 38
Segurança Pública e Direitos Humanos	7; 9; 27; 31; 39
Segurança Pública e Município	5; 8; 11
Perícia e aperfeiçoamento das polícias	2; 6; 14; 16; 18; 24; 26; 29; 34; 39; 40
Sistema de Justiça	17; 33; 36
Defesa Civil (Bombeiros)	3; 10; 13; 19; 32
Temas Contraditórios ³²	4; 12; 15; 18; 21

Fonte/Org.: CONSEG - Conferência Nacional de Segurança Pública. **Relatório Final 2º Grupo de Trabalho da 1ª Conseg**. Brasília, 2009.

Org.: a autora.

Juntamente com as discussões da Câmara Técnica, o Conasp realizou o 2º GT de Acompanhamento das Diretrizes aprovadas na Conseg (GT Conseg) no âmbito do Ministério da Justiça e da Secretaria de Direitos Humanos e foram visitados dezesseis setores³³. O relatório

³² “Cabe destacar que o bloco ‘Temas Contraditórios’ foi criado para comportar duas diretrizes contraditórias aprovadas na 1ª Conseg. Essa situação exige, portanto, uma atenção especial para essas propostas delas decorrentes. Para entendermos quais as ações em relação a essas diretrizes contraditórias, principalmente no sentido de amadurecimento e reflexão da sociedade nesses temas, abrimos um bloco específico para analisar as ações do governo em relação a esse impasse” (ALVES, 2011, p. 9-10)

³³ São os seguintes: Secretaria Nacional de Segurança Pública; Comissão de Anistia; Assessoria Parlamentar; Secretaria de Reforma do Judiciário; Secretaria de Assuntos Legislativos; Secretaria de Direito Econômico; Secretaria Nacional de Justiça; Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas; Coordenação do Programa Transparência; Fundação

produzido por Heloísa Greco Alves, integrante da Secretaria Executiva, apontou as dificuldades em atribuir avanços na implementação de diretrizes, a necessidade de aprofundamento dos estudos qualitativos em face da complexidade em apontar uma relação direta entre as ações realizadas e a 1ª Conseg.

3.1 HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DO CONASP

A trajetória inicial do Conasp possui características muito diferentes da composição elaborada em 2009, o que é importante frisar para compreender especialmente os reflexos que as mudanças recentes podem ocasionar. O primeiro registro sobre o Conasp data de 25 de agosto de 1989 e o seu decreto de criação de 1990. Entretanto, era um órgão de caráter consultivo composto por especialistas indicados pelo governo. Em 1997, ocorreu uma nova regulamentação do Conselho que dispôs sobre as atribuições.

É importante atentar para alguns aspectos deste primeiro momento do Conasp: foi um conselho enxuto, com oito membros, não-eletivo e a única entidade vinculada à sociedade civil era a OAB. Uma análise importante sobre o Conasp em comparação com os demais conselhos pode ser encontrada na própria página do Conasp no site do Ministério da Justiça e revela a inserção tardia da segurança pública em uma visão participativa:

Assim, é possível perceber que o Conasp tem por origem o mesmo movimento que se deu nas demais políticas públicas, após a aprovação da Constituição de 1988. Porém, diferentemente dos demais Conselhos, ele recebeu atribuições eminentemente técnicas, sem uma composição multisetorial e sem a participação de representantes da sociedade civil ou dos trabalhadores da área. Assim, enquanto na maioria das políticas públicas avançou-se para um novo modelo institucional a partir da evolução dos conselhos, na segurança pública permaneceu um desenho pré-constitucional (BRASIL, 2012).

Entretanto, este primeiro Conasp (1990 a 2008) não impactou em desdobramentos no âmbito da formulação das políticas de segurança pública, conforme constou em seus objetivos. Em 26 de agosto de 2009, a Presidência da República divulgou o decreto nº 6.950 que tratou da composição, competências e funcionamento do Conasp. Convém ressaltar que o decreto para a reformulação do Conselho entrou em vigor um dia antes da realização da 1ª Conseg, que ocorreu no período de 27 a 30 de agosto em Brasília. É necessário fazer esta ressalva, tendo em vista que um dos motivos para a escolha do Conasp enquanto objeto de estudo residiu justamente no fato de observá-lo como um dos legados da 1ª Conseg, pois consta em sua diretriz 5³⁴. Contudo, no decorrer das reuniões que acompanhei em 2011, alguns conselheiros(as) alertaram para este detalhe e para a cautela necessária em associar diretamente a 1ª Conseg à reativação do Conasp. A divulgação deste decreto antes da realização da etapa nacional pode apontar para a necessidade do governo federal em assegurar a reestruturação do Conselho.

Em 30 de agosto de 2010, ocorreu em Brasília a primeira eleição para a gestão bianual (2011-2012) do Conasp “definitivo”. Para a realização deste processo, as entidades e movimentos deveriam inscrever-se de acordo com o edital³⁵ elaborado pelo Conasp transitório.

³⁴ Diretriz 5: “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 bianualmente, por meio de conferências e fóruns no 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, fiscalizador 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” (BRASIL, 2009).

³⁵ De acordo com o edital de eleição, foram observados os seguintes critérios para as entidades da sociedade civil: ter personalidade jurídica própria e estar regularmente constituídas e registradas há no mínimo 02 (dois) anos; ter entre os seus objetivos a promoção da segurança pública, dos direitos humanos, da cultura de paz, ou ainda a prevenção da violência ou da criminalidade; possuir atividades reconhecidas com impacto nacional ou internacional, comprovadas mediante pesquisas na área da segurança pública, ou premiações, ações, participação em instâncias de âmbito nacional ou internacional, ou ainda mediante a apresentação de 03 (três) cartas de entidades e/ou redes nacionais que atestem a aptidão da entidade na área de segurança pública; e não tenham finalidade lucrativa. Para os fóruns,

Para a sociedade civil, foram seis vagas para entidades da sociedade e seis vagas para fóruns, redes e movimentos sociais. De um total de 25 entidades e movimentos sociais candidatos, apenas 12 foram vencedores, sendo o Movimento Nacional de Direitos (MNDH) e a dupla Iser/Inesc os mais votados. Além disto, convém mencionar que, antes mesmo da eleição, muitas entidades não cumpriram os requisitos estabelecidos pelo edital do Ministério da Justiça e não concorreram.

No caso dos(as) trabalhadores(as), foram escolhidos nove integrantes nas seguintes categorias: delegados de polícia federal ou delegados de polícia civil estaduais ou distritais; oficiais policiais e bombeiros militares estaduais ou distritais; agentes penitenciários vinculados a qualquer dos entes da federação; praças policiais e bombeiros militares estaduais ou distritais; membros da polícia rodoviária federal; agentes de polícia federal ou agentes de polícia civil estaduais ou distritais; papiloscopistas estaduais, distritais ou federais; peritos oficiais criminais estaduais, distritais ou federais. A grande quantidade de categorias de trabalhadores(as) da segurança pública é um aspecto relevante para compreender a especificidade da representação política dos trabalhadores(as).

Assim, diferentemente das disputas para ocupar as cadeiras da sociedade civil, alguns arranjos políticos ocorreram antes da eleição. Tais arranjos propiciaram o compartilhamento de cadeiras, o que resultou em uma disputa bem menos acirrada. Convém ainda mencionar que as categorias profissionais relevantes para o segmento dos(as) trabalhadores(as) são bem mais demarcadas. Um exemplo deste tipo de decisão consiste na perda de uma vaga dos(as) trabalhadores(as) pela opção dos representantes das guardas municipais na época de assegurar “[...] a opção por ser gestor porque existe o conselho das guardas [...] preferiu garantir a vaga de conselho que é indicado” (Trabalhador, representante da Anaspra, entrevista realizada em outubro de 2011), não necessitando assim pleitear o apoio dos(as) demais trabalhadores(as). Já a vaga para os agentes da polícia federal, o Sindicato dos Agentes Penitenciários Federais - SINDAPEF não preencheu os requisitos do

redes e movimentos sociais era necessário apresentar também um Carta de Indicação subscrita por, pelo menos, 03 (três) entidades com personalidade jurídica e que fazem parte da rede, fórum ou movimento. O mesmo edital vedou a participação no processo eleitoral de entidades, fóruns, redes, movimentos que fossem estatais ou estivessem submetidos a um regime de direito público (com exceção de conselhos profissionais); sede fora do território nacional; estejam ligadas à área de segurança privada. Este posicionamento inviabilizou a candidatura de instituições acadêmicas e de pesquisa e possibilitou a eleição do Conselho Federal de Psicologia (ALVES e MONTEIRO, 2010)

edital, porém conseguiu cartas de apoio de no mínimo cinco segmentos dos(as) trabalhadores(as) para viabilizar a candidatura³⁶.

O quadro a seguir possibilita mapear as alterações na composição do Conasp e os respectivos decretos. Convém citar que, de acordo com o Decreto de 7.413 de 30 de dezembro de 2010, o Conasp passou a ter como atribuições: a proposição de diretrizes para controle e execução da política nacional de segurança pública (PNSP); proposição de diretrizes para ações da PNSP; o apoio aos conselhos de segurança pública estaduais, do Distrito Federal e municipais; a convocação e auxílio na realização de Conferências Nacionais.

Quadro 6: Composição do Conasp (1990-2012)

	Membros Permanentes	Membros convidados (com direito de voz e voto)
Decreto n° 98.936/1990	MJ (presidente do conselho) Presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) Diretor-geral do Departamento de Polícia Federal Secretários estaduais de segurança pública	Ministério Público Federal Conselho Nacional da OAB
Decreto n° 2.169/1997	MJ (presidente do conselho) Secretário Nacional de Segurança Pública Presidentes dos conselhos regionais de segurança pública Inspetor-geral das PMs Diretor-Geral do Departamento da Polícia Federal (DPF) Diretor-Geral do Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF) Presidente do Conselho Nacional dos Comandantes Gerais das Polícias	Ministério Público Federal Conselho Nacional da OAB

³⁶ Informação obtida em entrevista realizada com trabalhador, representante da Anaspra.

	Militares e dos Corpos de Bombeiros	
Decreto n° 6.950 de 26 de agosto de 2009	Estabelecida pela Comissão Organizadora da I Conferência Nacional de Segurança Pública e submetida ao Ministro de Estado da Justiça para designação.	
Decreto n° 7.413 de 30 de dezembro de 2010	Presidente e Vice-Presidente (designados pelo Ministro da Justiça) Nove representantes governamentais dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, além do comando ou direção das forças policiais; Nove representantes de entidades representativas de trabalhadores da área de segurança pública; Doze representantes de entidades e organizações da sociedade civil cuja finalidade seja relacionada com as políticas de segurança pública;	Senado Federal Câmara dos Deputados Conselho Nacional de Justiça Conselho Nacional do Ministério Público Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais

Fontes: SÁ E SILVA, Fábio; DEBONI, Fábio. Participação social e governança democrática na segurança pública. Possibilidades para a atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública. **Texto para discussão**, Brasília, fevereiro de 2012.

BRASIL. **Decreto n° 6.950/2009, de 26 de agosto de 2009**. Dispõe sobre a composição, estrutura, competências e funcionamento do conselho nacional de segurança pública – CONASP, e dá outras providências. Revogado pelo Decreto n° 7.413, de 30 de dezembro de 2010. Brasília: Casa Civil, 2009.

BRASIL. **Decreto n° 7.413, de 30 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a composição, estrutura, competências e funcionamento do

conselho nacional de segurança pública – CONASP, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2010.

Org: Autora

Outro aspecto relevante ressaltado nas entrevistas quanto às alterações do Conasp “transitório” foi uma mudança no “ser conselheiro(a)” pelo próprio papel que o processo eleitoral possuiu para atribuir legitimidade ao(à) conselheiro(a), um mérito diferenciado. No próximo capítulo será aprofundado o tema, mas convém ressaltar que as eleições possuem relevância enquanto um mecanismo de autorização, a exemplo da proposta de Pitkin:

Eu não consigo ver com relação à composição, o que eu vejo que é diferente e que eu acho que gera maior ansiedade no definitivo, **o Conasp transitório ele tinha claramente um objetivo: tinha um início, um meio e um fim.** Era de um ano, tinha que fazer um regimento interno, tinha que promover uma eleição, acabou. E aí você trabalha, o trabalho flui quando você tem um objetivo já certo. Era claro, você tinha que fazer isso em tanto tempo, era muito mais fácil. [...]

Mas eu acho que a ansiedade aumentou [no Conasp “definitivo”], é diferente, eles tão se vendo, o “ser conselheiro” hoje é muito diferente de “ser conselheiro” no transitório. E eu acho que a eleição também deu uma arejada muito grande porque no transitório o que aconteceu, é que veio da Comissão Organizadora Nacional, foram entidades convidadas para participarem, então aí você era chamado para compor a Comissão Organizadora Nacional e sociedade civil e trabalhador. Agora não. Agora houve uma eleição que você concorreu, tem um caráter meritório muito diferente do outro. (Integrante da Secretaria Executiva, entrevista realizada em outubro de 2011)

De modo geral, o Conasp “transitório”³⁷ é descrito como possuidor de um papel, uma função muito específica. Entretanto, o

³⁷ Em duas entrevistas os conselheiros teceram críticas à ideia de Conasp transitório, no sentido de que o Conselho não é transitório porque já existia. Assim, a transitoriedade estava circunscrita à composição e não ao próprio Conselho.

Conasp “definitivo” almeja uma atuação mais ampla e uma capacidade de influência política maior.

3.2 O CONASP EM DOIS MOMENTOS: 2010 E 2011

O quadro abaixo expressa as mudanças do Conasp “transitório” para o “definitivo” no âmbito da sociedade civil, que, conforme mencionado anteriormente, foi o seguimento que vivenciou mais disputas no período eleitoral. Neste processo, novos atores entraram em cena como: o Fórum Nacional da Juventude Negra (Fonajune); Coletivo de Entidades Negras (CEN); Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP); Pastoral Carcerária; Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais e Travestis (ABGLT); o Instituto de Estudos da Religião (ISER); o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC); Redes de Desenvolvimento da Maré.

Quadro 7- Mudanças do Conasp "transitório" para o "definitivo" na sociedade civil

Sociedade civil – Conasp “transitório”	Sociedade civil – primeira gestão do Conasp definitivo
Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH	Manteve-se
Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos – FNDH	Manteve-se, divide assento com a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG)
Rede Desarma Brasil	Manteve-se
Rede F4	Manteve-se como Observatório das Favelas do Rio de Janeiro; divide assento com Redes de Desenvolvimento da Maré (Redes)
Viva Rio	Manteve-se
Instituto Sou da Paz	Não eleito; assume o Fórum Nacional de Juventude Negra (Fonajune)
Grande Oriente Brasil	Não eleito; assume o Coletivo de Entidades Negras (CEN Brasil)

Quadro 7 - Mudanças do Conasp "transitório" para o "definitivo" na sociedade civil (continuação)

Fórum Brasileiro de Segurança Pública	Não eleito; assume o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP)
OAB	Não eleito; assume a Pastoral Carcerária (ASAAC)
Instituto São Paulo Contra a Violência	Não eleito; assume o Conselho Federal de Psicologia;
Renaesp	Não eleito; assume a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Travestis, Transexuais (ABGLT)
Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil (CONIC)	Não eleito; assume o Instituto de Estudos da Religião (ISER); e o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)

Adaptado de: SÁ E SILVA, Fábio; DEBONI, Fábio. “Participação social e governança democrática na segurança pública. Possibilidades para a atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública”. **Texto para discussão**, Brasília, fevereiro de 2012. p. 34-35.

Org.: a autora

Na sequência, são apresentadas, brevemente, informações sobre aspectos organizacionais dos fóruns, redes de movimentos sociais e entidades da sociedade civil que integram o Conasp definitivo. Estas informações são relevantes para a compreensão tanto da diversidade da sociedade civil no Conselho e no campo da segurança pública de um modo mais geral, assim como para analisar as próprias concepções de representação política.

- Movimento Nacional de Direitos Humanos

O Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) foi fundado em 1982 e, juntamente com o Gajop, constitui-se em uma das organizações da sociedade civil mais antiga que integra o Conasp. Na

sua origem, possui relação com a Igreja Católica e as Comunidades Eclesiais de Base (CEB's), pois com o fim da ditadura militar as bases da Igreja atuavam na defesa de presos políticos. Neste contexto, emergiram os Centros de Direitos Humanos do país. De modo mais específico, o CDH de Joinville foi criado em 1979, constituindo-se no terceiro mais antigo do país. Como ressaltou a entrevistada:

É que a gente é um saldo daquelas entidades que tem origem nas comunidades eclesiais de base, naquela época em que a igreja é uma teologia da libertação, entendeu? [...] E aí a gente sempre conseguiu manter a estrutura que a Maria da Graça que é o nome do Centro que é amiga nossa, eu sou amiga da Maria da Graça e companheira de luta desde o início [...]. São pessoas muita da respeitadas internacionalmente nas bases da igreja, então sempre conseguiram recursos, projetos que possibilitou que a gente tivesse esse tamanho que tem hoje. Essa firmeza que tem hoje. Pessoas sérias, sempre tiveram uma postura muito comprometida com os projetos tal... então a gente sempre foi muito privilegiada nesse aspecto e sempre contribuiu com a articulação das entidades e dos Direitos Humanos no sul do estado. Então a gente tem... é como eu disse, é diferente de outras ONGs que se profissionalizam, mas não tem uma visibilidade, uma credibilidade uma história, não arrasta uma história como a gente. (Sociedade civil, entrevista com representante do Movimento Nacional de Direitos Humanos, realizada em dezembro de 2011).

É interessante ressaltar a ênfase que a representante do MNDH no Conasp atribui à própria história do MNDH em diferenciação às demais entidades que compõem o Conasp. Conforme consta no site, o MNDH (2012) tem atuado nas seguintes frentes: campanha nacional de combate à tortura; produção de estudos e pesquisas; intervenção nas políticas públicas (planos nacionais de direitos humanos); *lobby* e *advocacy*. Com relação ao *lobby* e *advocacy*, atuou nas mobilizações pela constituição e assim como pela aprovação de leis como a que tipifica o crime de tortura e a proteção às testemunhas. Assim, é relevante observar que o MNDH mobiliza o conceito de *advocacy* para

designar uma de suas formas de atuação, o que se vincula ao debate sobre representação deste trabalho.

- Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP

Criado em 1981 em Recife (PE), fruto da iniciativa de advogados que desejavam trabalhar com educação jurídica popular. No período de elaboração da Constituição, o Gajop participou das discussões sobre os novos direitos fundamentais. Em 1995, criou o Programa Estadual de Apoio e Proteção a Vítimas, Testemunhas e Familiares de Vítimas da Violência – PROVITA, com o intuito de colaborar com a redução da impunidade. Assim, possui como objetivo “[...] contribuir para a democratização e o fortalecimento da Sociedade e do Estado, na perspectiva da vivência da cidadania plena e da indivisibilidade dos Direitos Humanos” (ALMEIDA, 2011).

- Instituto de Estudos da Religião (ISER)

O ISER possui as suas origens vinculadas ao ISET (Instituto Superior de Estudos Teológicos), fundado em 1970. Em 1973, o ISER foi criado com o objetivo de realizar estudos no campo da moral, da educação, da cultura e da religião. Em 1980, o ISER expandiu a sua atuação para as ações e projetos de intervenção social em decorrência das necessidades vivenciadas pela sociedade brasileira, de fortalecimento da sociedade civil e democratização. A atuação do ISER vincula-se a questões importantes de cada momento histórico, por isso, a partir da década de 1990, as questões ambientais adquirem prioridade na agenda institucional. Além disto, o ISER acompanha o desenvolvimento de outros movimentos sociais que consolidaram novas ONGs voltadas para o combate ao racismo, para os direitos humanos, defesa dos meninos de rua.

Em 1993, o ISER (2012) “[...] desempenha um papel fundamental no processo de criação do Movimento VIVA RIO, nascido e desenvolvido no próprio espaço institucional do ISER”. As atividades atuais desenvolvidas pelo ISER possuem os seguintes eixos temáticos: Religião e Espaço Público, Sociedade e Relações Sustentáveis e Violência, Segurança Pública e Gestão de Conflitos.

- Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)

O Inesc foi fundado em 1979, constitui-se em uma das entidades mais antiga que integra o Conasp. É uma organização não-

governamental que possui como missão "[...] contribuir para o aprimoramento da democracia representativa e participativa visando à garantia dos direitos humanos, mediante a articulação e o fortalecimento da sociedade civil [...]" de modo a influenciar nos espaços de governança. As temáticas prioritárias de atuação são: democracia, parlamento e sociedade; direitos humanos e igualdade; infância de juventude; orçamento público e justiça tributária; política socioambiental; política indígena; política internacional e integração regional; reforma agrária e soberania alimentar; segurança pública (INESC, 2012).

- Viva Rio

A Instituição sediou a 11ª Reunião do Conasp, a segunda e última realizada de modo itinerante, já que ainda nesta oportunidade os(as) conselheiros(as) decidiram retornar a Brasília, principalmente pela perda política em decorrência da distância. Viva Rio foi fundado em 1993 por representantes da sociedade civil e possui como missão “promover a cultura de paz e viabilizar a inclusão social” (VIVA RIO, 2012) . Atua nas áreas da segurança, meio ambiente, saúde, educação, artes e esportes. Na área da segurança, possui como um dos principais projetos o Controle de Armas. Esta temática foi discutida na Reunião do Conasp realizada na sede da instituição. Na oportunidade, o sociólogo Antônio Rangel Bandeira, tratando sobre a Campanha do Desarmamento que ocorria naquele momento, ressaltou que a tragédia de Realengo contribuiu para acelerar o processo:

As pessoas, particularmente os homens vêm a arma com muito carinho, para não dizer amor, veem como instrumento de defesa, o que não deixa de ser. Mas são tragédias [Realengo] como essa que demonstram o outro lado da arma, que é um lado mais conhecido da população que é a arma como um instrumento de extrema periculosidade, um instrumento para matar. E aí a ficha cai e a pessoa compreende que a arma não é um celular, que a arma pode também trazer a desgraça para a sua família e para a si próprio (CONASP, 2011, p. 4).

- Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais

Criada em 1995, atualmente constitui-se na maior rede LGBT na América Latina, conta atualmente com 253 organizações formais nos diferentes estados do país e possui as seguintes linhas de atuação:

[...] o monitoramento da implementação das decisões da I Conferência Nacional LGBT; o monitoramento do Programa Brasil Sem Homofobia; o combate à homofobia nas escolas; o combate à Aids e outras doenças sexualmente transmissíveis; o reconhecimento de Orientação Sexual e Identidade de Gênero como Direitos Humanos no âmbito do Mercosul; a *advocacy* no Legislativo, no Executivo e no Judiciário; a capacitação de lideranças lésbicas em direitos humanos e *advocacy*; a promoção de oportunidades de trabalho e previdência para travestis; a capacitação em projetos culturais LGBT (AGBLT, 2012).

Convém mencionar ainda que no site é possível encontrar referências às diferentes conferências nacionais que, de algum modo, envolveram as demandas LGBT, assim como o conselho nacional, os conselhos estaduais e municipais LGBT, as frentes parlamentares e os diferentes projetos de lei. Assim, existe a possibilidade de identificar um repertório³⁸ amplo de ação política da entidade que lança mão de diferentes estratégias. A imagem do site é um bom exemplo de repertório de ação:

³⁸ Luchmann (2011), ao analisar as novas práticas de representação política sustentadas pelas associações, mobiliza o conceito de *repertório* de Charles Tilly e por isso desenvolve uma concepção que vê complementaridades e não somente conflitos entre as práticas associativas. Deste modo, a atuação de representação institucional combina-se com outras atividades políticas e sociais.

Figura 3 - Site da ABGLT



Fonte: ABGLT – Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. **Página Principal.** Disponível em: <<http://www.abglt.org.br/port/index.php>>. Acesso em 13 abril 2012.

Na 14ª Reunião Ordinária do Conasp, realizada em dezembro de 2011, o representante da ABGLT Márcio Marins realizou uma interessante exposição no pleno para a formação, para que os(as) conselheiros(as) compreendessem de modo mais profundo as temáticas relevantes do movimento³⁹. De acordo com Marins, a associação tem como missão “[...] promover a cidadania e defender os direitos de LGBT’s, contribuir para uma democracia sem discriminação, defender a liberdade de orientação sexual e identidade de gênero” (CONASP, 2011, p. 148).

• A Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais

Criada em 1991, reúne as organizações que lutam contra os diferentes tipos de discriminações, desigualdades e visa à radicalização da democracia. É uma associação formada por um conjunto de organizações da sociedade civil e visa articular os movimentos sociais

³⁹ Conforme citação extraída da Ata da Reunião: “Então [...] eu trago um pouco do que é o movimento LGBT, o que é que lésbicas, gays, travestis e transexuais passam no Brasil e pelo que nós trabalhamos. É uma forma de nos conhecermos melhor. Assim como temos que conhecer o trabalho que é feito na Maré, como é que são os trabalhos feitos nas comunidades, nas associações de classe que temos aqui, como é que está funcionando todas as áreas” (CONASP, 2011, p. 148).

no Brasil em prol dos direitos humanos, democracia e justiça. Possui como objetivos:

Defender um novo modelo de desenvolvimento baseado em modos de vida sustentáveis e na construção de uma sociedade radicalmente democrática; combater todas as formas de discriminação e criminalização das lutas populares; lutar contra todas as formas de desigualdades; articular-se com organizações e movimentos nacionais e internacionais comprometidos com transformações estruturais; defender os direitos humanos como perspectiva de construção de uma sociedade igualitária, solidária e livre; [...] defender a liberdade de associação da sociedade civil e a legitimidade do acesso a recursos públicos; contribuir para o fortalecimento institucional das associadas, visando a sustentabilidade política e financeira; Lutar pela proteção dos ecossistemas e pela justiça sócio-ambiental (ABONG, 2012).

- Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos

O Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos nasce da articulação das entidades que se reuniam para organizar e preparar as conferências nacionais de direitos humanos. A partir de 2000, passou a reunir-se para além das conferências e possui os seguintes objetivos: ampliar as organizações da sociedade civil que atuam na defesa dos direitos humanos; apoiar os fóruns estaduais e municipais de direitos humanos; garantir a autonomia da sociedade civil; combater as diferentes formas de discriminação e por isso partilha de uma concepção ampliada de direitos humanos (FENDH, 2012).

- Coletivo de entidades negras

O Coletivo de entidades negras (CEN) foi criado em 2005 e visa agregar a experiência da tradição, os terreiros, os movimentos urbanos, a juventude negra. Assim constitui-se como “[...] um esforço do povo negro para que a nossa sociedade melhore” (CEN BRASIL, 2012).

- Fórum Nacional de Juventude Negra

É resultado da articulação dos fóruns estaduais de juventude negra que busca incluir os jovens das periferias e das comunidades excluídas nos processos de participação social. Possui como principal diretriz “[...] o combate ao racismo sob todas as suas formas de expressão, especialmente no que diz respeito à violência contra jovens negros e negras nas diversas regiões brasileiras” (FOJUNEBA, 2012). Nesta direção, realizam a campanha nacional contra o extermínio da juventude negra.

Figura 4 - Campanha contra o extermínio da juventude negra



Fonte: FOJUNEBA – Fórum Baiano de Juventude Negra. **Campanha Nac. Contra o Extermínio da Juv. Negra**. Publicado em 6 ago 2009. Disponível em < <http://fojuneba.blogspot.com.br/2009/08/campanha-nac-contra-o-extermínio-da-juv.html>>. Acesso em: 16 abr. 2012.

- Rede Desarma Brasil

A Rede Desarma Brasil foi criada em 2005 com o “[...] objetivo de ampliar e melhorar a Campanha de Entrega Voluntária de Armas no Brasil”, no contexto de discussão sobre o Referendo do Desarmamento. A Rede agrega mais de 50 organizações de todas as regiões do país que buscam consolidar o Estatuto do Desarmamento (REDE, 2012).

- Conselho Federal de Psicologia - CFP

Constitui-se na única entidade representante da sociedade civil no Conselho que trata de uma categoria profissional. Nacionalmente, o CFP tem se manifestado sobre o sistema prisional, o tratamento aos envolvidos com drogas sem segregação, educação, democratização das comunicações, população em situação de rua, entre outras temáticas (CFP, 2012).

- Pastoral Carcerária

Possui como missão ser a “[...] presença de Jesus Cristo e da Igreja Católica no cárcere e promover a valorização da dignidade humana” (PASTORAL, 2012). A coordenação nacional foi criada em 1988 e os esforços da pastoral voltaram-se à conscientização da sociedade sobre a situação do sistema penitenciário, criação de políticas públicas voltadas aos direitos humanos e promoção da dignidade humana.

- Redes de Desenvolvimento da Maré e Observatório das Favelas

Na 11ª Reunião Conasp, os integrantes do Conselho conheceram o trabalho de duas entidades que o compõem: a ONG Redes de Desenvolvimento da Maré e o Observatório das Favelas - que também dividem uma cadeira. A ONG Redes possui dentre os seus objetivos a capacitação dos jovens, especialmente para que eles tenham acesso ao ensino superior. Na abertura desta reunião, a conselheira Eliana Silva, diretora-geral da ONG Redes, ressaltou o momento como um espaço de conhecimento, aprendizagem para os demais conselheiros(as) sobre a realidade do Rio de Janeiro:

Para nós é muito importante ter a reunião acontecendo aqui no Rio. E a gente gostaria muito de aproveitar este momento para que fosse um momento de aprendizado para os conselheiros do ponto de vista desta realidade que a gente vive aqui, da dificuldade que a gente tem de colocar esta agenda como uma agenda importante (SILVA, 2011).

Convém ressaltar que os participantes da reunião foram divididos em dois grupos: o primeiro grupo dirigiu-se com a van da própria ONG e outro com uma van alugada, mas não com carro da polícia ou da Secretaria de Segurança do Estado do Rio Janeiro. Isso

porque a Secretaria dispôs-se a fornecer transporte apenas para que o Conselho conhecesse uma experiência de UPP (o que foi inviável devido ao tempo).

A ONG Redes possui como missão “Promover a construção de uma rede de Desenvolvimento Territorial através de projetos que articulem diferentes atores sociais comprometidos com a transformação estrutural da Maré” e desenvolver ações nos espaços populares que sejam capazes de interferir “[...] lógica de organização da cidade e combatam todas as formas de violência” (REDES, 2012). Além disto, a ONG também contribuiu para a realização de um censo e na elaboração de um mapa do local, pois até então a prefeitura não possuía este tipo de levantamento.

A dimensão da favela é impressionante, principalmente em comparação com municípios catarinenses, pois é composta por 140 mil habitantes – ou seja, é maior que muitas cidades. Na oportunidade, foi possível conhecer as dependências do prédio da ONG, como as salas de aula, a biblioteca infantil. As imagens que seguem foram realizadas do dia da visita do Conselho e permitem uma percepção melhor do local.

Figura 5 - Biblioteca infantil dentro da Redes



Fonte: Autora

Figura 6 - Favela Nova Holanda, Complexo da Maré



Fonte: Autora

O Observatório das favelas também foi visitado pelos(as) conselheiros(as) na Reunião no Rio de Janeiro. Criado em 2001, constitui-se em uma organização social de pesquisa, consultoria e ação pública formada por profissionais oriundos de espaços populares. O Observatório visa “[...] afirmar uma agenda de Direitos à Cidade, fundamentada na ressignificação das favelas, também no âmbito das políticas públicas”. Possui como missão “[...] a elaboração de conceitos, projetos, programas e práticas que contribuam na formulação e avaliação de políticas públicas voltadas para a superação das desigualdades sociais” (OBSERVATÓRIO, 2012).

Figura 7 - Conselheiros(as) no Observatório das Favelas



Fonte: Autora

Após a breve explanação das entidades e movimentos sociais que integram o Conasp, é possível identificar uma pluralidade de sociedades civis no campo da segurança pública. Trata-se de uma sociedade civil não coesa, com perfis diferentes, como ressalta a representante do Movimento Nacional de Direitos Humanos ao mencionar o processo eleitoral para o Conasp “definitivo”:

Eu acho que ele [o processo eleitoral] foi muito positivo no sentido de que a gente conseguiu **ampliar a participação popular no CONASP**. A entrada do Gajop, da pastoral carcerária, da juventude negra. Tudo isso fortaleceu a nossa base de intervenção no CONASP. São entidades que historicamente tem uma atuação em nível nacional forte na **defesa de direitos humanos** na área de segurança pública, mas que não tinham voz no CONASP né. Porém por outro lado **nós não temos uma sociedade civil coesa**, nós temos uma sociedade civil com perfis diferentes dentro do CONASP. Temos entidades muito mais voltadas para um espaço de, talvez, conciliação seja uma palavra forte, mas muito mais alinhadas com o *status quo* vigente na segurança pública do que outras como nós que temos um combate direto

com a questão do homicídio, da discriminação, da violência, né? E isso provoca uma determinada divisão. (Integrante da sociedade civil, representante do Movimento Nacional de Direitos Humanos - MNDH, entrevista realizada em dezembro de 2011).

Assim, a representante do MNDH descreve uma divisão da sociedade civil em duas linhas gerais: alinhadas com o *status quo* vigente da segurança pública; e as entidades que se dedicam a uma postura de combate mais direto com a questão da discriminação, da violência. No que se refere à política do desarmamento, por exemplo, ressalta que a violência que o MNDH combate é principalmente a institucional, oriunda do próprio Estado.

A **política do desarmamento** não é uma política que esteja na cabeça da pauta de entidades como o movimento negro, da juventude negra, é... pastoral carcerária, não é uma prioridade pra nós movimentos de defesa de direitos humanos. Porque, a não ser tirar a arma do contexto da cultura. [...] Ela não contribui para construção de uma política pública diferenciada, porque **boa parte da violência da qual a gente é vítima, é a violência institucional**. É a violência que vem das polícias, que vem das forças organizadas do aparelho de segurança do Estado. Não basta simplesmente desarmar, tem que saber de onde é que vêm as armas, porque que o crime organizado tem arma, quem é que tá vendendo essas armas que são privativas do exército... isso a política do desarmamento não faz. (Sociedade civil, entrevista com representante do Movimento Nacional de Direitos Humanos, realizada em dezembro de 2011).

No entanto, é necessário mencionar que a pluralização da sociedade civil no Conasp demanda maior aprofundamento empírico. Contudo, a breve contextualização dos movimentos sociais, fóruns, entidades que integram o Conasp possibilitam delinear um cenário no qual é possível identificar trajetórias diferenciadas, ou seja, os movimentos sociais e entidades criadas nas décadas de 1970 e 1980 possuem um vínculo forte com o processo de redemocratização

enfrentado pelo Brasil. Tal dimensão reflete-se na atuação, por exemplo, do Movimento Nacional de Direitos Humanos, focada na defesa dos presos políticos. Existem também entidades como Iser e o Inesc que contribuíram para a articulação e o fortalecimento da sociedade civil ainda neste período de abertura política.

A partir da década de 1990, destacam-se as criações de ONG's e emergem os movimentos contra a violência urbana impulsionados também pelo crescimento da criminalidade, principalmente em São Paulo e Rio de Janeiro (PAVEZ et al, 2012). Como aponta Gohn (2010, p. 55), esta foi uma característica importante dos anos 1990 e que cada vez mais tem ganhado força e organiza-se em “[...] bairros e representa um clamor da sociedade civil na área da segurança pública, na busca de proteção à vida do cidadão no cotidiano”. O tema da violência urbana assume nuances diferentes no Conasp: pela defesa da promoção de uma cultura de paz via campanha do desarmamento, como propõe a Rede Desarma Brasil; ressignificação do território e do sentido atribuído às favelas, como o Observatório das Favelas; projetos focados em determinadas comunidades com caráter de intervenção social para melhorar as condições sociais, como Redes da Maré.

Dentre as mudanças relevantes do Conasp “transitório” para o Conasp “definitivo”, pode-se destacar uma maior aproximação entre os direitos humanos e a segurança pública, assim como o distanciamento de setores mais tradicionais e influentes como a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB (ALVES e MONTEIRO, 2011). Outra dimensão relevante consiste na maior conexão do Conasp a movimentos identitários oriundos das demandas GLBT, juventude negra, entidades negras e que constituíram os movimentos que mais cresceram desde a década de 1990 (GOHN, 2010).

Contudo, a ausência da OAB ainda é alvo de discussões no Conasp. De modo geral, muitos(as) conselheiros(as) e a própria Presidência do Conasp criticaram o fato da OAB não ter participado do processo eleitoral, pleiteando, de certo modo, uma cadeira cativa no Conselho. Os quadros apresentados na sequência expõem a composição dos(as) trabalhadores(as) e dos(as) gestores(as) no Conasp “definitivo”, assim como o compartilhamento de cadeiras entre órgãos e entidades.

**Quadro 8 - Composição dos(as) trabalhadores(as) no Conasp
"definitivo"**

Nome	Compartilhamento de cadeiras	Ano de criação
Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais e Associação Brasileira de Criminalística	Sim	1989 1977
Associação dos Oficiais Militares Estaduais do Brasil	Não	1987
Associação dos Delegados de Polícia do Brasil e Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal	Sim	-
Associação Nacional de Entidades de Praças Militares Estaduais	Não	2007
Confederação Brasileira dos Trabalhadores Policiais Cíveis	Não	1991
Federação dos Profissionais em Papiloscopia e Identificação	Não	-
Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais	Não	1989
Sindicato dos Agentes Penitenciários Federais	Não	1990

Fonte: Sites das entidades

Org.: autora

Na composição dos trabalhadores no Conasp, é interessante observar o período de fundação das associações e sindicatos⁴⁰, pois a intensificação da organização trabalhista relaciona-se com os debates

⁴⁰ “O Sindicalismo nasceu na Polícia Rodoviária Federal como em todo o Serviço Público, com advento da Constituição cidadã de 1988, art. 8º, regulamentada pela lei 8.112/90, o que permitiu a criação de um canal de reivindicação do Policial (Patrulheiro), ao Poder Público, o que não era permitido, tendo em vista o Estado de exceção vivido pela Sociedade Brasileira através das normas Constitucionais vigentes até então” (FENAPRF, 2012).

para a Constituição de 1988. Vale recordar que o regime ditatorial impossibilitou a articulação dos(as) trabalhadores(as) em sindicatos. Contudo, a organização dos praças da polícia militar em nível nacional é recente, diferente do que ocorre com os oficiais⁴¹, que já estavam presentes nas discussões para a Constituição. O representante da Anaspra esclarece esta especificidade:

Na verdade é o seguinte: essa categoria dos militares ela é muito *sui generis* em razão de ser vedada a sindicalização, você não pode filiar-se a um sindicato. O preceito constitucional estabelece que para cada sindicato haverá uma carta sindical. Então você não tem dois sindicatos para a mesma categoria. Para nós militares é completamente diferente porque você pode ter um milhão de associações. Então isso segrega muito categoria, você fragmenta. Fica difícil ter uma coesão pra categoria de policiais militares [...] eu vou dar só o nome de carreira pra você entender: tem dois tipos, os Praças e os Oficiais. O ciclo de praças ainda é subdividido entre cabos, subtenente e sargentos; o círculo de oficiais são só oficiais, então você pega de um aspirante a coronel há um ciclo só, eles não dividem entre eles, em que pese existir os oficiais intermediários, oficiais superiores, etc, etc. Em razão dessa peculiaridade nossa, o quê que ocorre, você não conseguia criar uma associação, você não conseguia concentrar todos os praças em busca de um único objetivo, ou de vários objetivos, como se fosse concentrar o processo de discussão em uma entidade. Se fosse sindicato você só pode ter um, tá resolvido o problema, filie-se a ele e você vai participar do processo. (Trabalhador, representante da Anaspra. Entrevista realizada em outubro de 2011).

Um aspecto importante de ressaltar é o fato de ser vedada a sindicalização e o direito de greve aos militares, que, por sua vez, encontraram na 1ª Conseg um espaço para a exposição de demandas já

⁴¹ “A fundação desta associação, ocorreu em virtude da necessidade dos oficiais atuarem durante os trabalhos da Constituinte de 1988, o que ocorreu de forma bastante discreta, e após a promulgação da Constituição, praticamente nenhuma atividade desenvolveu até 1990” (AMEBRASIL, 2012).

presentes, como a desmilitarização. Essas especificidades dos(as) trabalhadores(as) de segurança pública são muito relevantes, na medida em que possuem desdobramentos para as concepções de representação política. O quadro a seguir retrata os(as) gestores(as) que integram o Conasp. Convém citar que cada trabalhador(a) possui o(a) seu(sua) respectivo(a) gestor(a).

Quadro 9 - Composição dos(as) gestores(as) no Conasp definitivo

Tipo	Nome	Compartilhamento de cadeiras
Gestores	Conselho de Dirigentes dos Órgãos Periciais do Brasil	Não
	Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil	Não
	Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares	Sim
	Conselho Nacional de Secretários de Segurança Pública	Não
	Conselho Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Segurança Pública e Conselho Nacional das Guardas Municipais	Sim
	Departamento de Polícia Federal (DPF) e Departamento de Polícia Rodoviária Federal	Sim
	Ministério da Justiça	Não
	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia	Sim
	Secretaria-Geral da Presidência da República	Não

Fonte: Pesquisa de campo

Org.: Autora

Integram também o Conasp, os(as) conselheiros(as) convidados(as) de entidades relevantes para a segurança pública, possuindo o direito de voz, mas não o de voto. Destes(as) convidados(as), apenas dois participam ativamente: o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional de Defensores Gerais (Condege). Já instâncias como o Congresso Nacional não enviaram representantes, o que foi alvo de críticas:

Eles [Senado e a Câmara dos Deputados] fazem parte do conselho, são convidados e nunca vieram. Nunca participaram, nunca mandaram um representante e dentro do Congresso existe a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado. Então isso pra gente denota descaso ou porque lá dentro é só ambiência política e de projeção pessoal, porque se quer resolver ouvir a demanda de conselheiros, conhecer, participar. Mas esse ainda é um processo em construção que a gente imagina que a hora que esse conselho estiver consolidado, estiver bem, vamos dizer forte, isso, eles farão parte. Entrar na agenda do próprio Congresso. (Trabalhador, representante da Anaspra. Entrevista realizada em outubro de 2011).

Quadro 10 - Composição dos(as) conselheiros(as) convidados(as) no Conasp "definitivo"

	Nome	Presença no conselho
Conselheiros(as) Especiais	Conselho Nacional de Justiça – CNJ	Não
	Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP	Sim
	Conselho Nacional dos Defensores Gerais – Condege	Sim
	Câmara dos Deputados	Não
	Senado Federal	Não

Fonte: Ministério da Justiça
Org.: Autora

3.3 A CRIAÇÃO DAS CÂMARAS TÉCNICAS

Ao tratar da dinâmica da participação local no Brasil, Avritzer destaca a consolidação de uma estrutura organizacional dos conselhos em quatro elementos principais: decisão em plenário, secretaria executiva, presença de mesa diretora e a existência de comissões temáticas. A presença de câmaras técnicas possibilita uma “[...] participação mais qualificada dos atores da sociedade civil no processo de decisão sobre diversas políticas públicas” (AVRITZER, 2010, p. 9). O padrão institucional do Conasp baseia-se nesta estrutura organizacional e, em 2011, foram criadas sete Câmaras Técnicas sobre as seguintes temáticas para o aprofundamento das discussões no Conasp:

Quadro 11 - Câmaras Técnicas⁴²

Nome da Câmara	Objetivo
Segurança Municipal, Política Integrada de Prevenção e o papel da Sociedade Civil	<p>Divulgar e estimular a governança local de forma intersetorial, integrada e participativa.</p> <p>Orientar gestores municipais a reconhecerem e fortalecerem as Redes Sociais Locais.</p> <p>Recomendar a participação efetiva dos representantes da sociedade civil nos Gabinetes de Gestão Integrada.</p> <p>Recomendar que o MJ encaminhe aos Secretários de seguranças dos estados e municípios da necessidade da criação dos conselhos estaduais e municipais de segurança publica levando em consideração o mesmo formato do CONASP</p> <p>Contribuir com o debate acerca do Marco Regulatório das Guardas Civis Municipais.</p>
Sistema de	Elencar, avaliar e promover o

⁴² Para mais detalhamento das atribuições das Câmaras Técnicas, ver a Resolução n° 1 do Conasp, de 2 agosto de 2011.

<p>Segurança Pública e Instituições Policiais Planejamento Estratégico</p>	<p>aperfeiçoamento da normatização e estruturação física da gestão da atividade policial e do sistema de segurança pública mediante uma concepção de segurança pública como direito fundamental com foco na garantia dos direitos humanos e da cidadania.</p> <p>Elaborar orientações, pesquisas e pareceres técnicos, com o fim de subsidiar o CONASP, em seu objetivo de implementação das diretrizes das Conferências Nacionais de Segurança Pública (Consegs).</p>
<p>Sistema Prisional e Acesso à Justiça</p>	<p>Promover estudos e projetos que visem fomentar e articular junto ao Ministério da Justiça e outros ministérios, e instituições afins, políticas e ações que promovam a gestão, o financiamento, a garantia de direitos e a fiscalização do sistema prisional e acesso à justiça além de ações que busquem formas alternativas de privação de liberdade, com respeito à LEP e à valorização dos profissionais que atuam na área, pautando-se prioritariamente nas diretrizes aprovadas na Conferência Nacional de Segurança Pública e no Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3).</p>
<p>Acompanhamento dos Princípios e Diretrizes das Conferências Nacionais de Segurança Pública e Mobilização Social</p>	<p>Contribuir para a materialização dos princípios e diretrizes das CONSEGs com efetiva participação da sociedade, garantindo, assim, a criação de uma política de segurança pública de estado e, não, de governo.</p>
<p>Políticas de</p>	<p>Diagnóstico dos programas prioritários</p>

<p>Segurança Pública e Financiamento</p>	<p>de segurança pública dos governos federal e estadual.</p> <p>Contribuir com a formulação dos programas e ações de segurança pública contidos no PPA 2012- 2015, conforme deliberado pelo Conselho.</p> <p>Realizar um estudo sobre as necessidades de financiamento das Políticas de Segurança Pública.</p> <p>Acompanhar a proposta e execução orçamentária das Políticas de Segurança Pública do Governo Federal.</p>
<p>Políticas de Segurança Pública e Financiamento</p>	<p>Diagnóstico dos programas prioritários de segurança pública dos governos federal e estadual.</p> <p>Contribuir com a formulação dos programas e ações de segurança pública contidos no PPA 2012- 2015, conforme deliberado pelo Conselho.</p> <p>Realizar um estudo sobre as necessidades de financiamento das Políticas de Segurança Pública.</p> <p>Acompanhar a proposta e execução orçamentária das Políticas de Segurança Pública do Governo Federal.</p>
<p>Avaliação e da Gestão da informação</p>	<p>A produção de informações e análises que subsidiem as decisões do CONASP voltadas para a efetivação das políticas públicas de segurança com garantias dos princípios dos direitos humanos.</p>
<p>Segurança Pública e Grupos Discriminados</p>	<p>Dentre os objetivos apresentados pela Câmara Técnica, estão “Conectar a Senasp no sentido de combater grupos de extermínio”; “Potencializar ações políticas de prevenção [...] à violência relativa às vítimas de discriminação e de incentivo às denúncias de vítimas</p>

	de discriminação”, Enfrentamento da violência que atinge à juventude negra, dentre outros.
--	--

Fonte: CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública. **Resolução nº 1 do Conasp, de 2 agosto de 2011.**

Brasília, 2011.

Org: Autora

Em 2011, as Câmaras Técnicas reuniam-se no primeiro dia de reunião. No decorrer das quatro reuniões que participei, acompanhei sempre os trabalhos da “Câmara de Acompanhamento dos Princípios e Diretrizes das Conferências Nacionais de Segurança Pública e Mobilização Social”, o que possibilitou identificar como foi desenvolvido o trabalho, as discussões e deliberações realizadas. Neste sentido, observei um aprofundamento dos debates nesta Câmara em comparação com o pleno, o que também indaguei aos(às) conselheiros(as) entrevistados(as) que participaram de outras Câmaras Técnicas. Os(as) conselheiros(as) entrevistados(as) ressaltaram as diferenças entre o debate que ocorre no pleno e dentro das Câmaras Técnicas por diferentes razões:

É bastante diferenciado. Sim, aí, realmente tu busca traçar metas, traçar projetos, tal... realmente lá funciona e aqui no pleno só aprova aqui ou não né. Embora tem todo um debate novamente mas... e pode até se mudar a proposta que veio, mas eu acho que as câmaras técnicas são muito importantes. Tu pode ver a proposta pra próxima 1ª Conseg. Ela já veio formulada, tal, tal, se mudou bastante, mas já veio da câmara técnica um trabalho muito adiantado. Que facilita o andamento dentro... quer dizer não se aprovaria um projeto daquele, esse ante-projeto, na verdade, foi aprovado nessa reunião, se não tivesse vindo da câmara técnica, um esboço já bem trabalhado. Então funciona. Eu acho que é importante, é uma das coisas importantes de ter dentro do conselho. (Trabalhador, representante da ABC, entrevista realizada em dezembro de 2011).

Os trabalhos são discutidos com qualidade e profundidade dentro de suas Câmaras Técnicas e apresentados à plenária. Então na plenária você

faz os ajustes necessários, de recomendação ou de parecer ou coisa dessa natureza, mas eu não posso dizer de todas as outras Câmaras até porque a gente fica distrito a cada um.

É difícil fazer essa relação [se as discussões são mais ricas nas Câmaras Técnicas] porque é o seguinte, vai depender muito da temática, por exemplo, em tese, dentro da Câmara Técnica você pode aprofundar muito mais porque você tem lá quatro ou cinco pessoas, você constrói mais focado. Quando você traz à plenária que são 30 conselheiros você corre o risco de ir para detalhes não essenciais, mas que denotam debate. O que ainda assim não desqualifica. Mas (...) tem-se respeitado o trabalho da Câmara Técnica e feito os ajustes de técnica de redação, alcance, de intenção, porque às vezes a intenção era uma e não foi aquilo o alcançado. Então eu acho assim que o trabalho centrado da do Conasp tá na Câmara e evidentemente trazido à plenária para que ela dê os encaminhamentos, o que é legítimo pra votar, aprovar e rejeitar e tal. (Trabalhador, representante da Anaspra, entrevista realizada em outubro de 2011).

As imagens apresentadas na sequência ilustram um pouco da dinâmica das discussões nas Câmaras Técnicas que se constituíram em um espaço mais informal de debates, na medida em que não possuíam registro em ata, a exemplo do pleno. Além disto, as câmaras técnicas possuíam um número menor de participantes.

Figura 8 - Reuniões das Câmaras Técnicas (1)

Fonte: Almir Laureano

Figura 9 - Reunião das Câmaras Técnicas (2)

Fonte: Almir Laureano

Por sua vez, o segundo representante dos(as) gestores(as) entrevistado apresenta uma postura mais crítica em relação ao pleno,

como sendo ineficaz, segmentado, fragmentado que em muitos momentos não conseguiu cumprir a pauta que havia proposto inicialmente:

Eu acho que é mais produtiva, muito mais. O pleno é algo que não funciona, o pleno hoje não tá sendo eficaz, o pleno hoje tá sendo mais... você cumpre tabela. O pleno não é eficaz, você fica lá discutindo, discutindo, cada um falando e aí você esbarra aqui, esbarra ali os organismos acabam ficando armados, polarizados com a mesa e aí começa bater na mesa.

[...] Eu acho que aquela coisa mais próxima de a gente ficar um mais próximo do outro, fica mais, a gente consegue talvez trocar melhor as impressões. Também acho que tudo é uma questão de ajuste e com o tempo as coisas devem se ajustar e a gente deve ter um pleno *pleno*. Como diz o nome, pleno. Pleno, pleno, pleno e acabou. Hoje em dia você tem um pleno que não é pleno que é o antônimo de pleno, não é uma coisa plena, é uma coisa segmentada, fragmentada, sem solução e continuidade. (Entrevista com gestor 2, realizada em outubro de 2011).

As críticas tecidas pelo gestor ao pleno do Conasp aparecem vinculadas à diferenciação que realiza entre estar conselheiro(a) e ser conselheiro(a), na qual “ser” é ter consciência do que pode ou não pode ser feito, é ter lido o estatuto do Conasp: “[...] o ser é você estar envolvido diretamente com as questões, conhecer o que você tá falando, olhar para o conselho e saber isso pode, isso não pode, isso é pertinente, isso não é pertinente. A maioria não conhece”. Esta é uma dimensão do “ser conselheiro” apareceu em outras entrevistas, conversas informais com conselheiros(as) e consiste em algo interessante para ser explorado.

3.4 SUGESTÕES PARA MELHORAR A ATUAÇÃO DO CONASP

No questionário aplicado, os(as) conselheiros(as) responderam uma questão aberta sobre o que poderia ser feito para melhorar a atuação do Conasp. Na pesquisa realizada para o Conasp “transitório”, as temáticas mais citadas foram respectivamente: aprofundar as decisões da 1ª Conseg; mais tempo para as reuniões; discutir e posicionar-se sobre temas relevantes da segurança pública (SÁ E SILVA, DEBONI, 2012).

Em contrapartida, no Conasp “definitivo” obteve maior destaque principalmente a demanda por maior influência política e reconhecimento (11); as mudanças no funcionamento interno (5); atuação dos conselheiros (3); institucionalização (3).

Quadro 12 - Sugestões para melhorar o funcionamento do Conasp "definitivo"

<p>Maior influência política e reconhecimento</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “Ser prioridade na agenda do governo através do Ministério da Justiça. A impressão que se tem é que o Conasp está sendo ‘engolido’”. (trabalhador) • “Maior integração com a Senasp, Ministério da Justiça e suas políticas”. (sociedade civil) • “Integrar o Conasp às Comissões/Grupos de Trabalho que formulam as políticas de segurança pública”. (trabalhador) • “O conselho não tem o reconhecimento devido. As deliberações pouco ou quase nada têm influenciado o sistema de segurança pública. (gestor estadual)” • “Falta vontade política para uma atuação mais efetiva do Conasp no debate das políticas de segurança pública”. (trabalhador) • “Maior prioridade política do Ministério da Justiça às deliberações e decisões do conselho”. (trabalhador) • “Empoderamento do CONASP, debates acerca das decisões a serem adotadas pelo Ministério da Justiça, antes das decisões acerca do projeto de segurança pública no país. Abertura do Ministério da Justiça na construção da utilização do orçamento em um processo democrático de decisão e fiscalização do mesmo. E principalmente a ELABORAÇÃO E CONSTRUÇÃO de um novo conceito de segurança pública no país”. (sociedade civil)
<p>Mudanças no</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “Focar debates em pontos específicos, de

funcionamento interno	<p>modo que haja tempo suficiente para esgotar as discussões”. (gestor federal)</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Ter pautas mais objetivas”. (sociedade civil) • “Alterar o mecanismo de paridade e de capacidade de poder deliberativo”. (sociedade civil) • “Processo democrático na escolha da vice-presidência. Agilidade nos encaminhamentos/resoluções e recomendações”. (sociedade civil)
Atuação dos conselheiros	<ul style="list-style-type: none"> • “Capacitação dos conselheiros em temas importantes para sua atuação”. (sociedade civil) • “Esclarecimento da real função do conselheiro. Praticidade das discussões e votações”. (gestor federal)
Institucionalização	<ul style="list-style-type: none"> • “Institucionalizá-lo em um marco normativo apropriado (lei) e provê-lo das condições financeiras e políticas adequadas ao efetivo funcionamento”. (trabalhador) • “Que leis ordinárias ao invés de um decreto estabeleça suas competências, estrutura”. (trabalhador)

Fonte: Entrevistas realizadas pela autora

Org.: a autora

A pesquisa realizada por Sá e Silva e Deboni (2012) apontou esse anseio de alteração institucional, a necessidade de maior conexão do Conselho com o Ministério da Justiça, assim como a vontade de maior influência política descrita pelos(as) conselheiros(as). Este quadro tornou-se mais intenso e agravou-se no Conasp definitivo, conforme apontam as comparações entre os dois momentos do Conselho que serão exploradas na sequência.

Os gráficos apresentados na sequência possibilitam observar a dinamicidade do Conselho nos dois anos pesquisados, pelas modificações que ocorreram nas principais dificuldades expressas pelos conselheiros/as e fornecem mais elementos para a análise. No próximo capítulo, as concepções de representação política são tratadas com maior densidade.

CAPÍTULO 4

PERFIL DOS(AS) CONSELHEIROS(AS), AVALIAÇÃO DA COMPOSIÇÃO E ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

De modo mais específico, os trabalhos que tratam do Conasp são recentes, em decorrência das mudanças vivenciadas pelo conselho após 2009. Logo, as pesquisas enfocam em momentos próprios como a reestruturação, juntamente com prospecções sobre as possibilidades e atribuições, assim como o processo eleitoral para a criação do Conasp “transitório” e a relação com a sociedade (KOPITKE et al., 2010; ALVES; MONTEIRO, 2011). Em uma perspectiva ampliada, Sá e Silva e Deboni (2012) discutem os desafios do Conasp “definitivo” para a Política Nacional de Segurança Pública (PNSP) com o intuito de contribuir para a sua institucionalização e efetividade.

Um aspecto importante destas pesquisas consiste em justamente destacar a especificidade do campo da segurança pública no que se refere à participação social. Enquanto outras áreas de políticas públicas implementaram institucionalidades participativas como conselhos gestores, conferências, “[...] a segurança pública permaneceu um desenho pré-constitucional, que não se adaptou aos novos mecanismos e dinâmicas da gestão pública brasileira após a redemocratização” (KOPITKE et al, 2010, p. 152). Neste sentido, Sá e Silva e Deboni (2012), ao tratar do Conasp, consideram relevante observar as dimensões da trajetória da política pública e a permeabilidade da política pública à participação social⁴³.

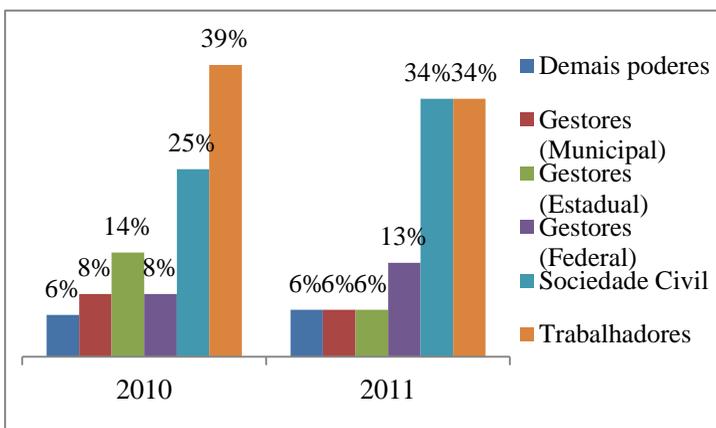
Este capítulo apresenta informações sobre o perfil dos(as) conselheiros(as) entrevistados(as) do Conasp como sexo, cor, escolaridade, renda, idade, de modo a explorar as características de cada segmento e as possíveis mudanças do Conasp “transitório” para o “definitivo”. Convém ressaltar que, para fins de comparação entre os dois momentos do Conselho, os dados são apresentados em percentuais.

Os dados de 2010 do Conasp foram cedidos pelo IPEA e integram a base da pesquisa sobre Conselhos Nacionais. Em 2010, foram entrevistados trinta e seis conselheiros(as), sendo vinte e cinco titulares e onze suplentes. Já em 2011, participaram trinta e dois conselheiros(as), dos quais vinte e três são titulares e nove suplentes - especialmente neste ano é relevante a participação dos suplentes tendo

⁴³ As características e a posição institucional; as características dos atores direta ou indiretamente envolvidos.

em vista a divisão de cadeiras entre alguns trabalhadores(as) e entidades da sociedade civil. O gráfico 1 expõe o setor de representação dos conselheiros(as) entrevistados(as) que se divide entre trabalhadores(as), sociedade civil, gestores(as) municipais, gestores(as) estaduais, gestores(as) federais e demais poderes que são os conselhos convidados, como o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e o Conselho Nacional de Defensores Gerais (CONDEGE) - que possuem direito a voz mas não a voto. Convém citar que o desenho do Conasp abrange 30% de trabalhadores(as), 40% de sociedade civil e 30% de gestores(as).

Gráfico 1 - Setor de representação



Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora
Org.: a autora

Luchmann e Almeida (2010) constataam a existência nos conselhos gestores de políticas públicas de uma significativa presença feminina em comparação com as instituições tradicionais de representação política. Assim, ocorre nos conselhos gestores uma distinção quanto à representatividade feminina, mas se mantém uma elitização na escolaridade e renda. Enquanto na competição partidária, os candidatos expõem-se para a sociedade como um todo e aos valores culturais que são compartilhados, nos conselhos gestores ocorre um processo diferenciado no qual a trajetória e as ideias adquirem maior peso:

Assim, para fazer parte dos Conselhos, os indivíduos não precisam passar pelo crivo de toda a sociedade, mas são escolhidos por suas organizações ou por outras com as quais compartilham, senão projetos políticos mais substantivos, pelo menos determinados princípios e ideias vigentes no campo de participação política nos quais estão inseridos. Aqui, mais do que indivíduos propriamente ditos, aqueles princípios e ideias é que estão em jogo na escolha dos representantes que, como vimos, segue geralmente três critérios: histórico nas lutas sociais prócidania, competência técnica para deliberar assuntos de políticas públicas ou vinculação com um determinado segmento social” (LUCHMANN; ALMEIDA, 2010, p. 91).

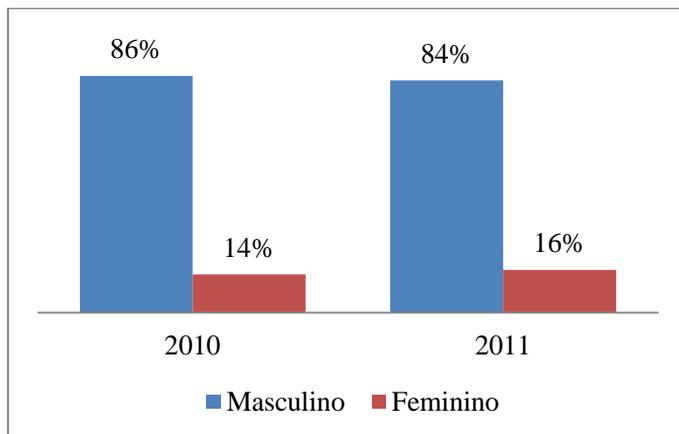
A presença maior de mulheres nos conselhos gestores pode ser explicada pelo procedimento de escolha nestas instâncias, na medida em que envolve a intermediação das organizações da sociedade civil. Em síntese, “[...] a experiência dos Conselhos mostra que o vínculo entre “sociedade civil” e “representação” é mais favorável à inclusão política das mulheres do que o vínculo entre “indivíduo” e “representação” (LUCHMANN; ALMEIDA, 2010, p. 91).

No que se refere ao gênero no Conasp, o número de homens e mulheres não se alterou no período e manteve a média de 85% de homens. É claro que a área da segurança pública difere-se das analisadas por Luchmann e Almeida que trataram da saúde, assistência social e criança e adolescente. Conforme o gráfico 3, existe uma diferenciação da representação de gênero de acordo com o segmento em questão, sendo que a presença de representantes da sociedade civil contribui para uma participação de gênero mais ampla. Nesse segmento é possível encontrar o maior percentual de mulheres (27,3%), número consideravelmente superior ao existente entre os(as) trabalhadores(as) (9,1%).

Cabe citar ainda que estereótipos de gênero estão associados muitas vezes ao “verdadeiro” trabalho policial, o que torna mais latente esta questão (MUSUMECI; SOARES, 2005). No contexto atual do Conasp, a atual presidenta e Secretária Nacional de Segurança Pública, Regina Miki é a primeira mulher a ocupar este cargo. De qualquer modo, para expandir as reflexões sobre representação política, é interessante aprofundar as diferenciações dos demais conselhos

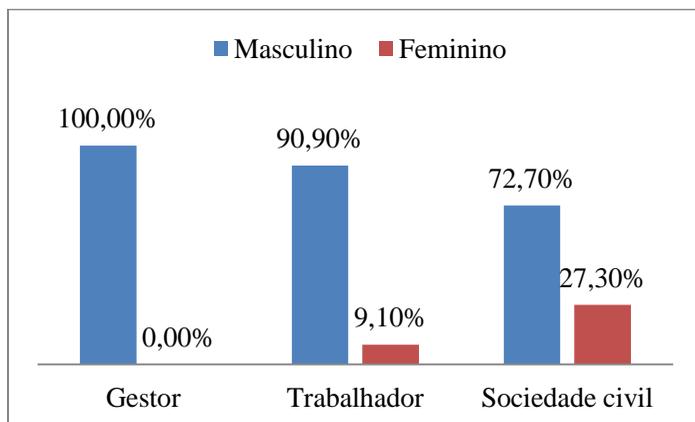
nacionais das instituições tradicionais pelo recorte de gênero e observar também possíveis distinções em relação aos conselhos municipais e estaduais.

Gráfico 2 - Sexo dos(as) conselheiros(as)



Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.
Org.: a autora.

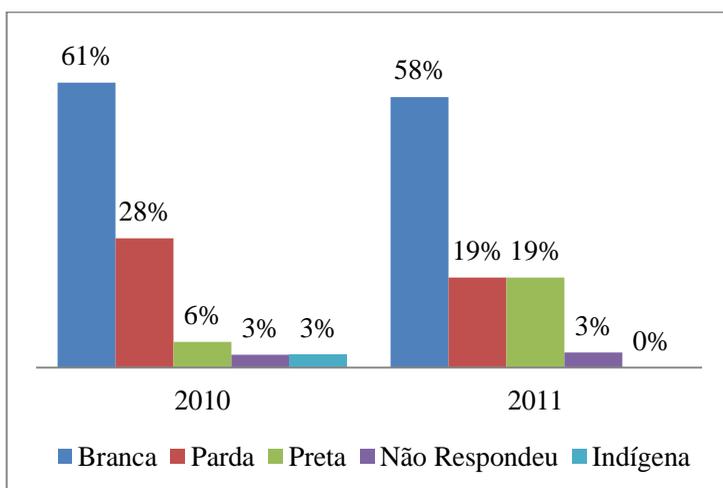
Gráfico 3 - Sexo por segmento (2011)



Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.
Org.: a autora.

A maior parte dos(as) conselheiros(as) declarou-se branco nos dois períodos, com a média de 60%, entretanto, na composição de 2011 o número de pretos⁴⁴ aumentou consideravelmente (13%). Este aspecto é interessante, pois aponta para uma diversificação no perfil dos representantes, possuindo assim relevância para a dimensão descritiva da representação e as concepções que ressaltam uma política de presença, a exemplo de Philips (2001).

Gráfico 4 - Cor dos(as) conselheiros(as)



Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora
Org.: a autora

As dimensões da escolaridade e da renda são interessantes para tratar da desigualdade política. Apesar de não serem aprofundados na dissertação, os argumentos da abordagem dos recursos adquirem relevância, pois ressaltam que os fundamentos econômicos, educacionais, informacionais, organizacionais vinculam-se à capacidade do poder político. Conforme argumenta Álvaro de Vita, a desigualdade de recursos compromete a igualdade política da democracia haja vista

⁴⁴ Quando é realizado o cruzamento por segmentos, observa-se que a existência de representantes negros está diretamente vinculada à sociedade civil.

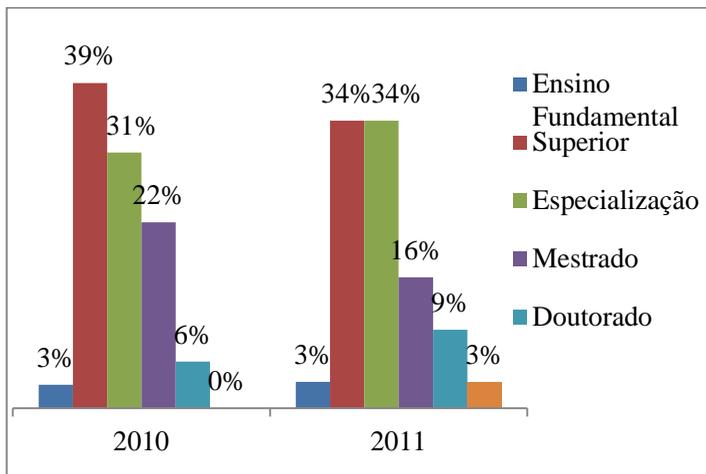
que participar politicamente não se trata somente de uma questão individual:

Níveis desiguais de participação devem-se, em larga medida, à distribuição muito desigual de recursos políticos cruciais tais como riqueza, dinheiro, educação, recursos cognitivos, tempo livre para a atividade política e a facilidade maior ou menor de superar problemas de ação coletiva (VITA, 2007, p. 172).

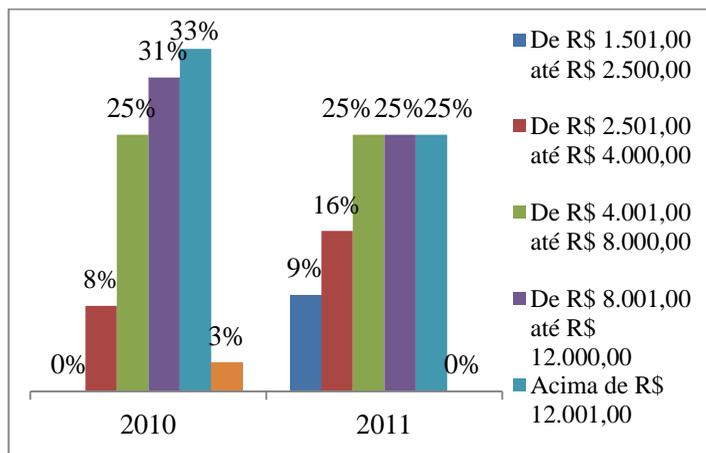
Partilhando das contribuições de Max Weber e Robert Dahl, para Fuks e Perissinotto (2006) os recursos⁴⁵ abrangem atributos das posições sociais e institucionais e possibilitam analisar os constrangimentos estruturais que definem a participação. A menção à abordagem dos recursos e interesses possibilita uma leitura mais ampla sobre as representações políticas, na medida em que permite o contraponto e um complemento à abordagem de representação como *advocacy*, pois abrange aspectos das críticas endereçadas a Urbinati.

Os conselheiros possuem alta escolaridade, já que a grande maioria possui mais do que o ensino superior completo (97%), quadro este que permanece semelhante no Conasp definitivo (93%). Entretanto, a renda dos(as) conselheiros(as) tem uma alteração mais intensa, tendo em vista que no Conasp “transitório” inexistia a faixa de renda de R\$ 1501,00 a R\$ 2500,00. As rendas mais elevadas, acima de R\$ 4000,00, apresentam um declínio de 89% para 75%. No “Conasp definitivo”, gestores(as) e trabalhadores(as) possuem as rendas mais elevadas, enquanto os integrantes da sociedade civil concentram-se nas faixas mais baixas. De qualquer modo, a renda dos(as) conselheiros(as) é bem maior do que a renda média da população brasileira e se assemelha aos resultados observados em outras pesquisas sobre conselhos gestores.

⁴⁵ Os autores abordam dois tipos de recursos: os *recursos individuais* que possuem uma dimensão objetiva (perfil socioeconômico) e uma dimensão subjetiva que abrange aspectos motivacionais da participação como interesse por política, filiação partidária e associativismo. Já os *recursos coletivos* referem-se aos recursos organizacionais, políticos, bem como o apoio financeiro e material.

Gráfico 5 - Escolaridade dos(as) conselheiros(as)

Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora
Org.: a autora

Gráfico 6 - Renda dos(as) conselheiros(as)

Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora
Org.: a autora

O município de residência dos(as) conselheiros(as) do Conasp “transitório” concentrou-se no Distrito Federal (19,4%), São Paulo (11,1%) e em João Pessoa (8,3%). No Conasp “definitivo”, ocorreu uma maior concentração no Distrito Federal (25%), Rio de Janeiro (9,4%) e em João Pessoa (9,4%). Convém mencionar que as duas reuniões do Conasp itinerantes foram realizadas justamente no Rio de Janeiro e em João Pessoa, com o intuito de que o Conasp pudesse incentivar a discussão sobre os conselhos estaduais e conhecer diferentes realidades. Assim, existe a preocupação de intensificar a relação do Conasp com os estados, especialmente pelo fomento aos conselhos estaduais. Alguns conselheiros relataram que muitas vezes sentem-se deslegitimados em seus estados de origem pela falta de interlocução com as secretárias de segurança pública.

Segundo levantamento realizado pela Secretaria Executiva do Conasp, há apenas três conselhos estaduais de segurança pública em funcionamento e com participação da sociedade civil, mas estes conselhos possuem características diferenciadas. Na 13ª reunião do Conasp, realizada em outubro de 2011, os conselhos estaduais existentes dos estados de Pará⁴⁶, Ceará e Alagoas⁴⁷ fizeram uma apresentação de seu histórico, desenho institucional e atribuições aos(às) conselheiros(as).

⁴⁶ É composto por quinze integrantes, sendo o presidente o Secretário de Estado de Segurança Pública e Defesa Social.

⁴⁷ Possui quatorze integrantes.

Figura 10 - Conselhos estaduais no Conasp



Fonte: Almir Laureano

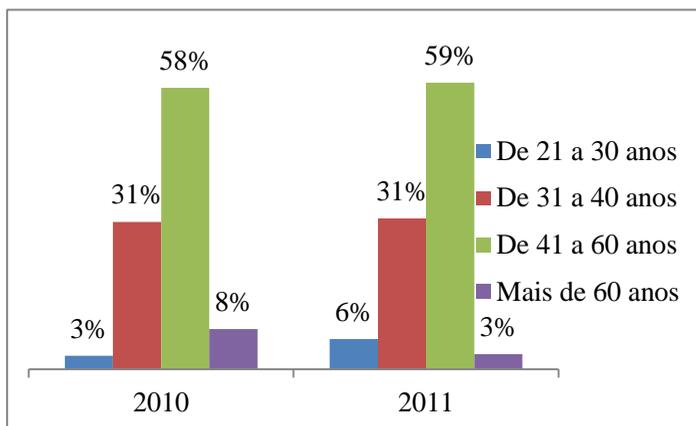
Os(as) conselheiros(as) demonstraram curiosidade em saber dos desafios que os conselhos estaduais enfrentam⁴⁸, o papel de alguns conselhos nos estados e o modo de escolha dos representantes, especialmente se existem eleições. Ao mesmo tempo em que os(as) conselheiros(as) do Conasp manifestaram curiosidade sobre os conselhos estaduais, os conselheiros(as) estaduais também expressaram expectativas quanto ao Conasp e suas decisões. Neste sentido, a conselheira Eliana Souza, representante da sociedade civil, destacou a articulação que o Conasp almeja fazer com os estados:

Uma das funções do CONASP é justamente estar fomentando a criação dos Conselhos Estaduais e fazendo o levantamento. E a gente viu que a gente tem poucos conselhos em funcionamento e por isso a ideia de trazê-los para a gente estar conhecendo e dialogando. [...] Porque na realidade não é só vocês fazerem uma apresentação, a gente quer de fato estabelecer uma relação mais sistemática e orgânica com esse trabalho que vocês fazem nos estado. (CONASP, 2011, p. 75)

⁴⁸ Dentre as dificuldades citadas pelos representantes dos conselhos estaduais está a criação de conselhos municipais.

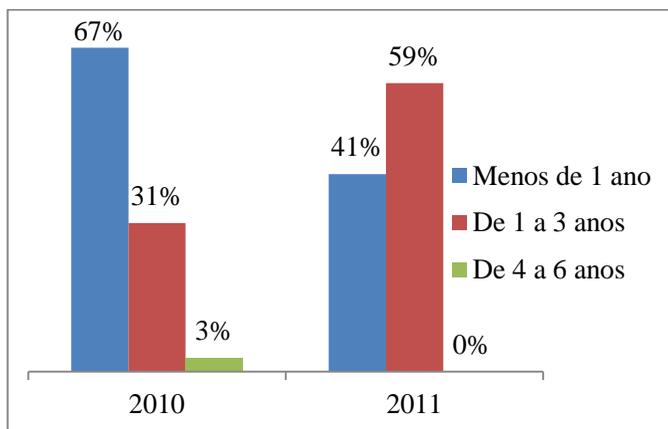
Dando sequência à análise, a faixa etária dos(as) conselheiros(as) concentra-se dos 41 a 60 anos (58,5%) e poucos(as) conselheiros(as) possuem de 21 a 30 anos (4,5%). Houve um leve acréscimo na faixa mais jovem, que se fez mais perceptível nas reuniões do Conasp de 2011 devido à inserção do Movimento Nacional de Juventude Negra, que pautou prioritariamente os homicídios dos jovens negros.

Gráfico 7 - Faixa etária dos(as) conselheiros(as)



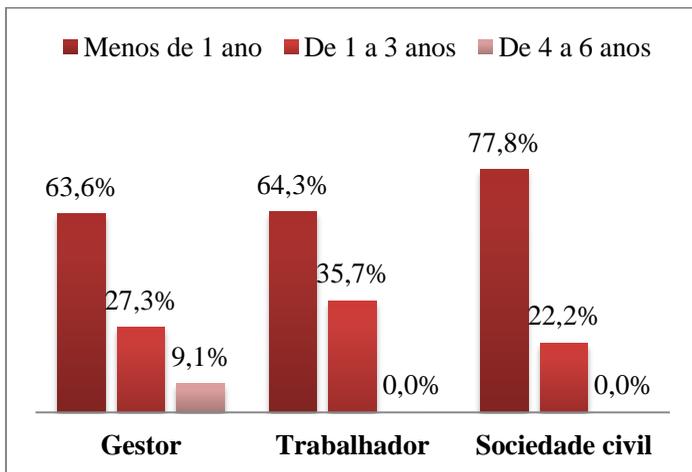
Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora
Org.: a autora

Uma mudança significativa do Conasp “transitório” para o “definitivo” consistiu no tempo como conselheiro(a), pois o percentual de conselheiros(as) que está há mais de um ano cresceu 28%. Conforme retratado no gráfico 8, enquanto em 2010 predominou os(as) conselheiros(as) com menos de um ano (67%), em 2011 a situação inverter-se. Ao mesmo tempo em que ocorreu a renovação, principalmente no segmento da sociedade civil, a memória da Comissão Organizadora Nacional (CON) é presente para parte considerável do Conselho e em diversos momentos foi retomada.

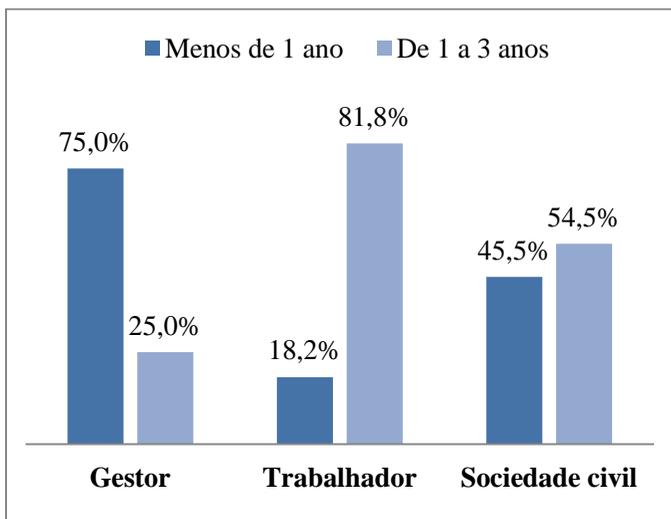
Gráfico 8 - Tempo como conselheiro(a)

Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora
Org.: a autora

Os gráficos 8, 9 e 10 devem ser comparados, pois em 2010 houve o predomínio de conselheiros(as) com menos de um ano no Conasp. Já em 2011, esta situação altera-se principalmente para os(as) trabalhadores(as) e um pouco para a sociedade civil. Em 2011, 81,8% dos(as) trabalhadores(as) estão há mais de um ano, e na sociedade civil este percentual soma 54,5%.

Gráfico 9 - Tempo como conselheiro(a) em 2010

Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora
Org.: a autora

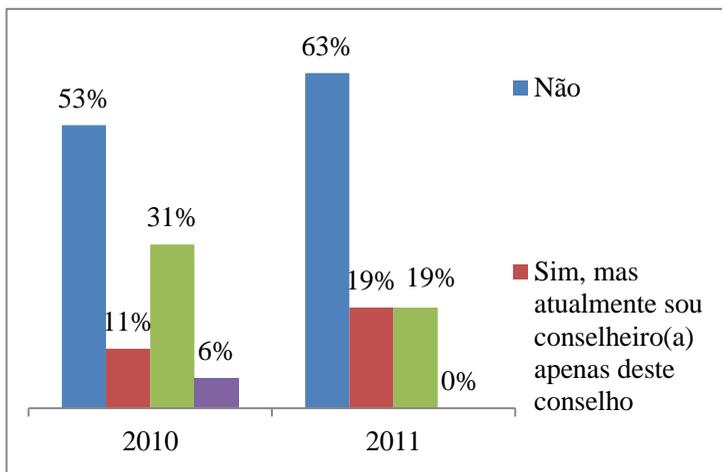
Gráfico 10 - Tempo como conselheiro(a) em 2011

Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora
Org.: a autora

É importante destacar as características peculiares a cada segmento, o que possui desdobramento nos debates sobre representação. Em 2011, destaca-se a diferença do tempo como conselheiro(a) encontrado entre os(as) gestores(as) e os demais segmentos. Por isso, o trabalhador representante da Associação Brasileira de Criminalística (ABC) destacou a transitoriedade maior dos gestores: “Ah é uma rotatividade bastante grande de gestores. Porque ali não adianta, é questão política. Quem é que é nomeado vai mudando [...]” (Entrevista realizada com trabalhador, representante da ABC em dezembro de 2011). Os(as) gestores(as) estão sujeitos(as) às mudanças de governo tanto no âmbito estadual quanto federal, assim como às possíveis transferências de setor ou mesmo desligamento, o que outro entrevistado também mencionou:

Os gestores, eles são muito instáveis. Nós já tivemos mudança do Conselho Nacional de Chefe da Polícia Civil, já tivemos mudança no representante do Conselho Nacional das Guardas Municipais [...] a Polícia Civil já mudou, então estas questões que é de cunho político interfere de sobremaneira nos conselheiros: ‘ah, você não vai mais, muda um governo, muda um secretário e tira um e põe o dele’. (Trabalhador, representante da Anaspra, entrevista realizada em outubro de 2011).

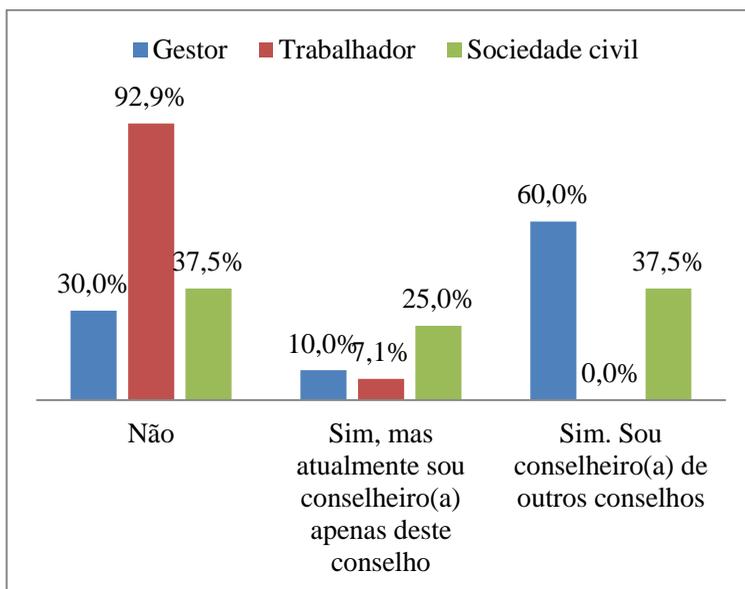
No que se refere à atuação em conselhos, em 2010, 31% dos(as) conselheiros(as) participava de outros conselhos ou 11% já havia participado. Em 2011, eleva-se o percentual de conselheiros(as) que participaram pela primeira vez, sendo que diminuiu o número de participantes em outros conselhos (19%). Este aspecto de participação em outros conselhos é interessante, na medida em que possibilita um acúmulo de experiências em institucionalidades participativas, o que esteve presente em diversas discussões no Conasp.

Gráfico 11 - Atuação em outros conselhos

Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora
Org.: a autora

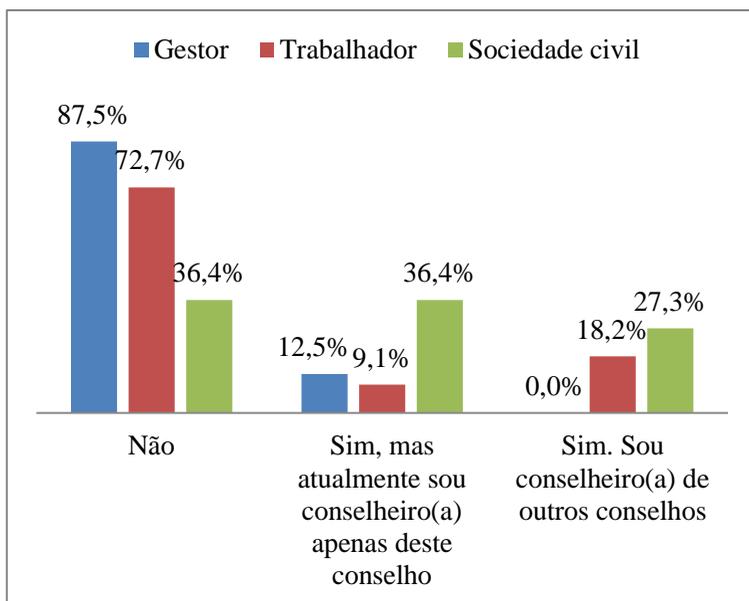
É oportuno destacar a existência de uma diferenciação da participação em conselhos gestores quando se leva em consideração o segmento, o que pode ser identificado nos gráficos 12 e 13. Em 2010, dentre os que não haviam participado de conselhos, destacam-se principalmente os(as) trabalhadores(as), com 92,9%. Em contrapartida, em 2011 o cenário é diferenciado, pois são os(as) gestores(as) que principalmente participam de um conselho pela primeira vez, com 87,5%. Quando se trata da experiência em outros conselhos, seja atual ou realizada em outro momento, em 2010 são os(as) gestores(as) os(as) participantes mais ativos(as) com 70%. Na sequência, situa-se a sociedade civil com 62,5% e por último estão os(as) trabalhadores(as), com apenas 7,1%. Ressalta-se assim que no Conasp “transitório” a atuação em conselhos gestores constituía-se em uma grande novidade especialmente para os trabalhadores da segurança pública, o que corrobora o argumento desenvolvido no capítulo 1 sobre a existência de um tipo diferenciado de representação quando se trata de uma categoria profissional.

Gráfico 12 - Atuação em outros conselhos de políticas públicas por segmento em 2010



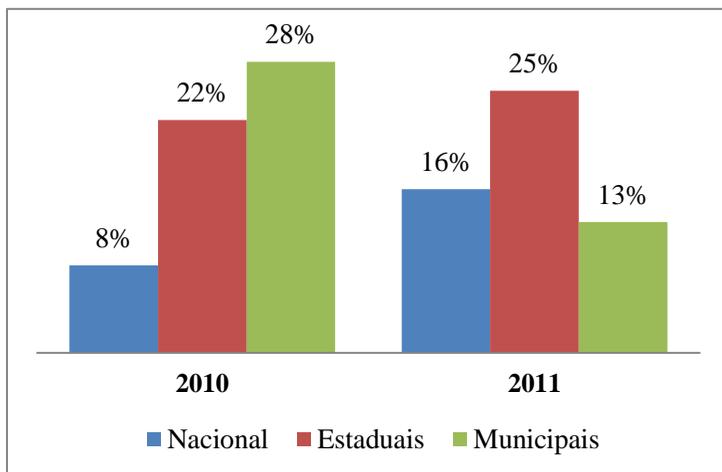
Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora
Org.: a autora

Gráfico 13: Atuação em outros conselhos de políticas públicas por segmento em 2011



Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora
Org.: a autora

Dentre os(as) conselheiros(as) que participam ou já participaram de outros conselhos, estes puderam especificar de quais esferas e áreas de política pública são os conselhos. O gráfico 14 apresenta que em 2010 destacou-se a atuação em conselhos municipais (28%), seguida pelos conselhos estaduais (22%). Em 2011, ressalta-se a participação em conselhos estaduais (25%) e em conselhos nacionais (16%). Assim, do Conasp “transitório” para o Conasp “definitivo” ampliou-se a inserção dos(as) conselheiros(as) com maior atuação nacional.

Gráfico 14 - Atuação em conselhos de políticas públicas

Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora
Org.: a autora

Os conselhos nacionais citados foram o Conselho Nacional de Combate à Tortura; Conselho Nacional da Mulher; Conselho Nacional de Combate à Discriminação. Convém mencionar ainda que, como apenas três estados possuem conselhos estaduais de segurança pública, os conselhos contemplam áreas como direitos humanos, juventude e meio ambiente.

Quadro 13 - Conselhos citados

Conselhos Nacionais	Conselhos Estaduais	Conselhos Municipais
Área da Perícia Criminal	Conselho Permanente dos Direitos Humanos	Direitos da Criança, Adolescente e da Comunidade – LEP
Conselho Nacional de Combate à Tortura	Direitos Humanos (2)	Conselho da Criança e do Adolescente

Quadro 13 - Conselhos citados (continuação)

Conselhos Nacionais	Conselhos Estaduais	Conselhos Municipais
Conselho Nacional da Mulher	Conselho de Juventude (2)	Conselho Municipal de Reparação
Conselho Nacional de Combate à Discriminação	Entidade trabalhista	Conselho de Segurança Comunitária
	Meio ambiente, desenvolvimento econômico e social	
	Previdenciário	
	Segurança Pública	

Fonte: Questionário aplicado pela autora.

Org: Autora

Nessa relação do Conasp com outros conselhos nacionais, os conselheiros(as) entrevistados(as) foram questionados(as) sobre a possibilidade de existir um conselho que possa ser um modelo para o Conasp. Nas respostas, os conselheiros(as) demonstraram ciência da especificidade da segurança pública frente a outras áreas, sendo que alguns apresentaram uma visão mais crítica sobre a existência de um conselho que possa ser exemplo ao Conasp.

Não. Eu acho que não tem um outro conselho de política... porque tem todos os outros conselhos que existem, cada um é muito segmentado, é muito particular. Eu acho que **nenhum abrange a coisa tão complexa como o CONASP**. Porque tem, o [cita outro conselheiro] faz muita referência ao CONAMA né? Mas o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) é outro, é que nem o de trânsito o CONTRAM, são conselhos mais legisladores, normativos, então eles buscam sempre regulamentar a legislação. (Trabalhador, representante da ABC, realizada em dezembro de 2011).

Não. Eu creio que assim, você tem alguns **conselhos consolidados**, então, por exemplo, que

eu utilizo sempre como exemplo são dois conselhos, o **Conselho Nacional de Meio Ambiente** e o **Conselho Nacional de Saúde**. O CONAMA ele é da década de 80. E o Conselho Nacional de Saúde, embora já existisse alguma coisa, ele foi institucionalizado por lei, (assim como o CONAMA também é por lei) na década de 90, no início da década de 90. Logo depois da aprovação da Constituição que teve o SUS... E aí... Há uma lei sobre o controle social na área de saúde. Já o CONASP não. (Conselheiro especial, representante do Conselho Nacional do Ministério Público Federal - CNMP, entrevista realizada em dezembro de 2011)

Já outros(as) conselheiros(as) ressaltaram o Conselho Nacional de Saúde (CNS) como exemplo a ser seguido, tanto pela capacidade de organização popular, mobilização com as bases, quanto pela relevância da institucionalização por meio de uma lei e não por decreto:

Em nível estadual ou... eu acho que grande referência nacional é o **conselho de saúde**. A GRANDE referência. Que é um conselho antigo, mas que conseguiu **construir uma legislação** forte, né. Fortalecer a questão da saúde pública do SUS e principalmente, conseguiu estabelecer uma interlocução muito forte com **as bases**. Um Conselho onde os conselhos locais de saúde funcionam, os conselhos estaduais de saúde funcionam e são conselheiros qualificados tecnicamente também, mesmo os conselheiros mais simples do bairro, ele consegue ter uma qualificação muito forte. Tanto é que eu acho que é uma das maiores conferências nacionais. [...] Mas não só do ponto de vista da estrutura técnica e legal, né, do fundamento legal da legislação dele, mas que o enfoque do representante do CNMP, mas eu trago o enfoque da **capacidade de organização popular**, de mobilização popular e de efetivo funcionamento das entidades de base da área da saúde. (Sociedade civil, representante do Movimento Nacional de Direitos Humanos, entrevista realizada em dezembro de 2011).

Como exemplo de boa prática e que deve ser seguido é o **Conselho de Saúde**, você tem os conselhos municipais, os conselhos estaduais e o conselho nacional. E a informação que eu tenho [...] é que as resoluções aprovadas no Conselho Nacional de Saúde têm força de lei. Então olha a diferença. Então você não precisa, não depende, porque você vai determinar que recursos vão ser utilizados assim, assim ou assado, ou sei lá aportados dessa e dessa forma. O conselho é que define a forma até porque a gestão dos recursos é do conselho, então você vê, você não precisa passar pelo crivo legislativo pra estabelecer uma norma porque é vinculado aos executivos, o processo de cooperação entre município e estado, ele diz olha ‘cumpra essa regra’. Então é força de lei. É, [O Conselho Nacional de Saúde] como um exemplo a ser seguido pelo Conasp. Inclusive já foi aventado e discutido de que o Conasp seja criado por lei e não por decreto. (Trabalhador, representante da Associação Nacional dos Praças – ANASPRA, entrevista realizada em outubro de 2011)

De qualquer modo, convém ressaltar que a trajetória de outros conselhos é constantemente evocada tanto para refletir sobre a institucionalização recente da segurança pública, a relação com a sociedade civil e os movimentos sociais, assim como para observar nestas outras experiências processos que de alguma forma possam ser “inspiradores”.

Na própria Secretaria Executiva do Conasp desenvolveu-se em 2011 o movimento de conhecer outros conselhos e identificar o que pode ser aprendido das outras experiências, mas sempre com atenção para a dimensão institucional (história do conselho, tempo de existência). Neste processo, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) foi apontado como um modelo interessante, principalmente pela legitimidade que possui ao ter um representante da sociedade civil no cargo de presidente. Além disso, trata-se de um conselho interministerial que se vincula a dezesseis ministérios:

Eu acho que dos conselhos [...] tem que levar em conta a **história do conselho, o tempo de**

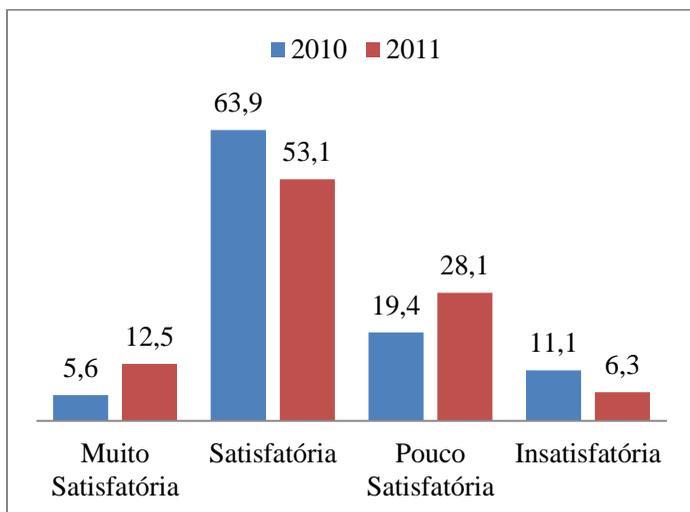
existência, a maturidade que o conselho chegou, a quem ele é vinculado, isso também tem uma diferença muito grande, e **tem muita coisa que dá para aprender dos outros conselhos ou não**. Por exemplo, o CONSEA que para mim é um modelo que funciona e que tem legitimidade, tem uma legitimidade bacana, eles tem também a presidência eleita. Mas por exemplo, é o modelo ideal ter a presidência eleita? É, mas nesse momento no Conasp eles avaliaram que não era a melhor opção. (Integrante da Secretaria Executiva, entrevista realizada em outubro de 2011)

Na entrevista realizada com integrantes da Secretaria Executiva, foi relatado que existem outros conselhos que estão vinculados ao próprio Ministério da Justiça como o Conselho Nacional de Política Criminal Penitenciária⁴⁹ (CNPCP); Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD); Conselho Nacional de Defesa do Consumidor. Além disto, as integrantes da Secretaria Executiva enfatizaram a dificuldade para a realização de atividades de modo integrado e ausência de reuniões com outros conselhos.

4.1 AVALIAÇÃO DA COMPOSIÇÃO DO CONSELHO

A avaliação da composição contempla diferentes elementos que refletem o desenho institucional do conselho, a dinâmica de funcionamento, aspectos da própria representação política e a percepção que os diferentes segmentos possuem uns dos outros. O gráfico 15 trata do número total de conselheiros(as), sendo que da composição “transitória” para a “definitiva” ocorreu um enxugamento. O percentual de conselheiros(as) muito satisfeitos(as) com o número de conselheiros(as) aumentou de 5,6% em 2010 para 12,5% em 2011, além disto, ocorreu um declínio dos insatisfeitos(as).

⁴⁹ O CNPCP tem como atribuição a implementação de uma “[...] nova política criminal e principalmente penitenciária a partir de periódicas avaliações do sistema criminal, criminológico e penitenciário, bem como a execução de planos nacionais de desenvolvimento quanto às metas e prioridades da política a ser executada” (BRASIL, 2012b).

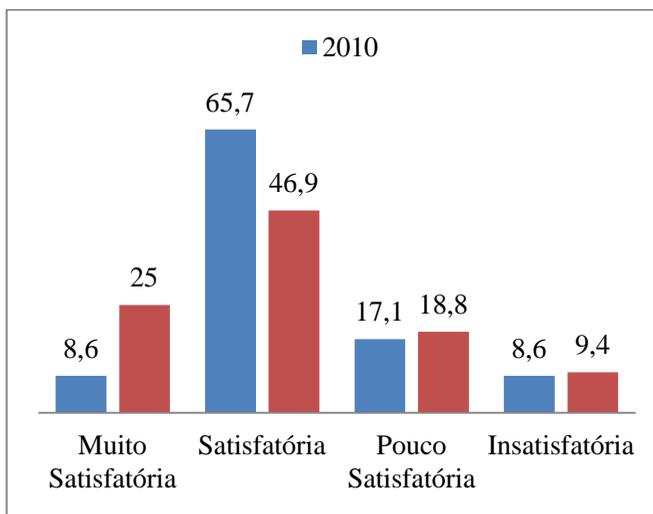
Gráfico 15 - Número total de conselheiros(as)

Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora
Org.: a autora

Nas reuniões do Conasp “transitório” ocorreram debates para modificar o número de conselheiros(as) para a gestão definitiva. Neste sentido, o Secretário Nacional de Segurança Pública da época, Ricardo Balestreri, defendeu a redução do número:

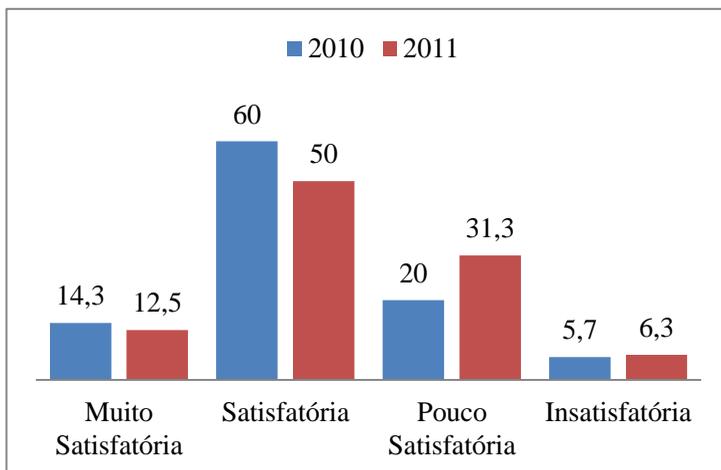
Que ao se reformular o conselho, não se deve criar um órgão grande demais, que não funcione. Tem experiência com conselho de outras áreas que são tão grandes que não funcionam. Pede para que não sejam abertas as comportas, senão o conselho não vai funcionar. (CONASP, 2010, p. 32)

A diversidade de setores que o Conasp agrega é interessante para tratar das mudanças em torno da representação política e o gráfico 16 aponta para a elevação deste dado. Enquanto em 2010 o número de muito satisfeitos era de 8,3%, em 2011 ocorre um aumento para 25%. Assim, na visão dos(as) próprios(as) conselheiros(as), o processo eleitoral de 2010 contribuiu para ampliar a diversificação de atores em torno da segurança pública.

Gráfico 16 - Diversidade de setores

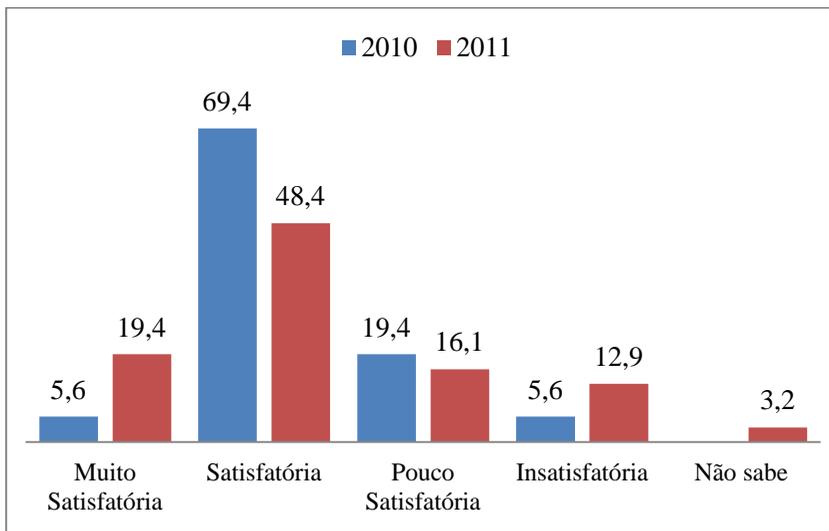
Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora
Org.: a autora

Em contrapartida, o número de conselheiros(as) por setor não teve uma avaliação tão positiva quanto à diversidade de setores envolvidos. Assim, houve um declínio dos satisfeitos em 10%, ao passo que os poucos satisfeitos aumentaram de 20% em 2010 para 31,3% em 2011. Ou seja, apesar das transformações no Conasp terem agregado atores diferenciados, principalmente na sociedade civil, o fato do número de conselheiros(as) ser reduzido não obteve o mesmo apoio. Em algumas reuniões do Conasp em 2011, foi possível observar o posicionamento de conselheiros(as) que propunham a inclusão de entidades como a OAB como convidado, o que gerou uma grande discussão. Por parte da sociedade civil, também existem conselheiros que mencionaram um aumento da representação deste segmento no Conselho, reivindicando a metade das vagas ao invés de 40%.

Gráfico 17 - Número de conselheiros(as) por setor

Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora
Org.: a autora

A visão que os(as) conselheiros(as) possuem acerca da forma de escolha das entidades é interessante para expressar os dois momentos do Conasp. Em 2010, o Conasp “transitório” possuiu um vínculo direto com a Comissão Organizadora Nacional (CON) que atuou na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª Conseg), sendo que estas entidades foram convidadas pelo governo. Já em 2011, o cenário foi distinto, pois ocorreu o processo eleitoral em 2010 que estabeleceu critérios para a disputa das vagas. De acordo com o gráfico 15, é possível identificar que os posicionamentos dividem-se entre os muito satisfeitos (19,4% em 2011) e um aumento dos insatisfeitos que passa de 5,6% em 2010 para 12,9% em 2011.

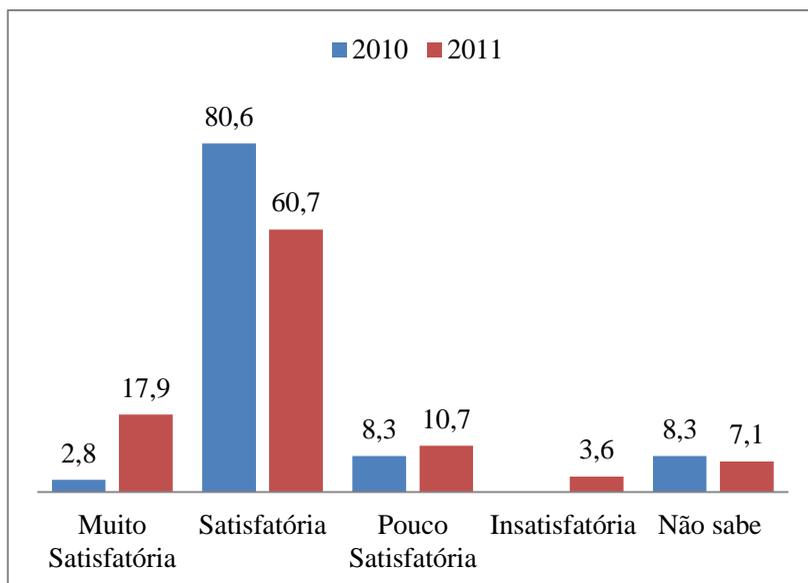
Gráfico 18 - Forma de escolha das entidades

Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora

Org.: a autora

A forma de escolha dos(as) conselheiros(as) dentro das entidades obteve um aumento considerável no percentual de muitos satisfeitos, que passou de 2,8% em 2010 para 17,9% em 2011, conforme gráfico 19. É possível identificar assim um processo de mudança que diversificou os atores envolvidos, estabeleceu um processo eleitoral para a escolha de representantes dos(as) trabalhadores(as) e da sociedade civil, modificou a quantidade de conselheiros(as), mas não alterou o formato de 40% de integrantes da sociedade civil, 30% dos(as) trabalhadores(as) e 30% de gestores(as). Este aspecto pode ser um reflexo também de uma avaliação do modo de atuação e exercício da representação que os(as) conselheiros(as) desenvolvem no Conasp, tendo em vista ser mais difícil que os segmentos saibam detalhadamente dos mecanismos de escolha internos.

Gráfico 19 - Forma de escolha dos conselheiros(as) dentro das entidades



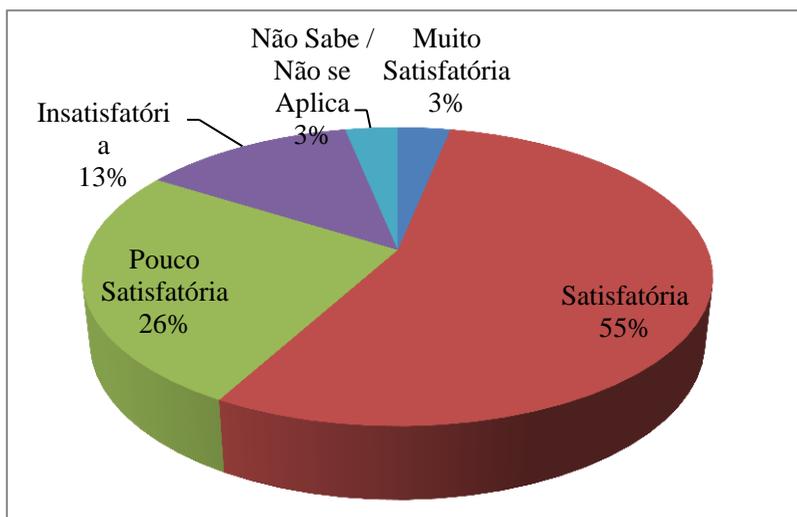
Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora

Org.: a autora

A divisão de cadeiras entre os diferentes segmentos foi um mecanismo criado para agregar uma pluralidade maior de representantes em uma composição menor do Conselho. Esta divisão tem operado de diferentes modos, por exemplo, na sociedade civil algumas entidades optaram pelo revezamento por ano, ou seja, em 2011 uma entidade participou prioritariamente das reuniões e em 2012 a outra participa prioritariamente. É claro que existe uma forte interlocução entre as entidades, mesmo que ocorra esta alterância. No caso de alguns (algumas) trabalhadores(as) e gestores(as), ocorre uma alternância de reunião entre as associações e entidades, em outros casos, o(a) conselheiro(a) suplente e o titular se fazem presentes constantemente, o que de certo modo amplia a possibilidade de intervenção. Convém mencionar que para cada cadeira apenas um(a) conselheiro(a) recebe financiamento do Ministério da Justiça para participar das reuniões, ou seja, entidades que possuem recursos próprios conseguem viabilizar de modo constante a presença dos(das) seus(suas) representantes. O gráfico

20 explicita que a divisão de cadeira apresenta o percentual mais baixo (3%) de muito satisfeitos em comparação com as demais questões que tratam da composição do Conselho em 2011. Mas ao mesmo tempo, mais da metade dos conselheiros e conselheiras está satisfeito com este formato (55%).

Gráfico 20 - Divisão de cadeiras entre as entidades em 2011

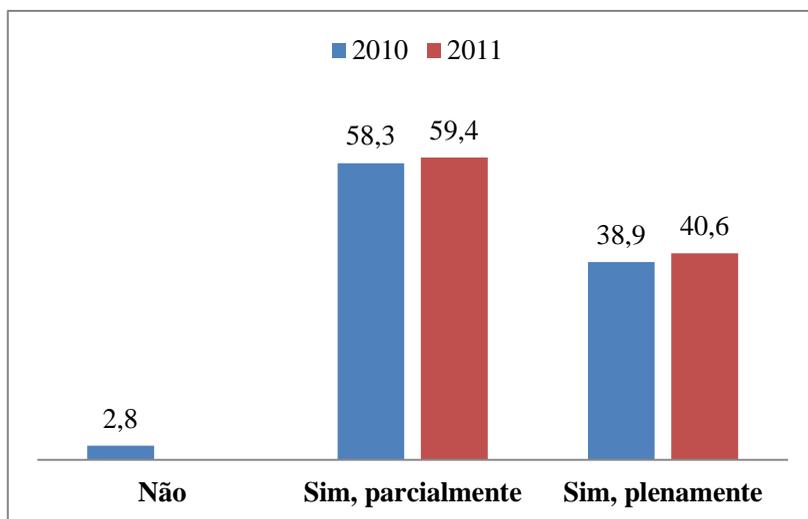


Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora
Org.: a autora

Os dados referentes à compreensão dos assuntos tratados no Conselho mantiveram-se constante nos dois períodos. Convém mencionar que certos assuntos discutidos na plenária possuíam uma trajetória de debates, sendo abordados em outros momentos e em decorrência de fatores como tempo, falta de consenso ou quórum não conseguiram ter o avanço necessário e, por isso retornaram em outras reuniões. Esta foi, inicialmente, uma dificuldade para mim, tendo em vista que foi necessário saber do que já fora discutido para ter conhecimento acerca da dimensão do assunto em pauta. Um exemplo de temática que foi alvo de várias discussões consistiu no decreto de criação do Conasp, ponto de pauta em várias reuniões no ano 2011.

Os(as) conselheiros(as) também foram indagados sobre a compreensão da linguagem utilizada nas reuniões do Conselho e ocorreu no período um pequeno aumento de 8,2% na compreensão plena das questões. A depender do tipo de temática em discussão no Conasp, foi possível perceber um entendimento mais próximo da experiência dos(as) conselheiros(as) ou um pouco mais difícil para alguns, como as discussões que ocorreram sobre Plano Pluri Anual (PPA). Na 12ª Reunião do Conasp, ocorreu a apresentação por parte de um gestor dos objetivos, diretrizes e metas do PPA, sendo que a Câmara Técnica de Financiamento levantou a necessidade desta discussão no pleno.

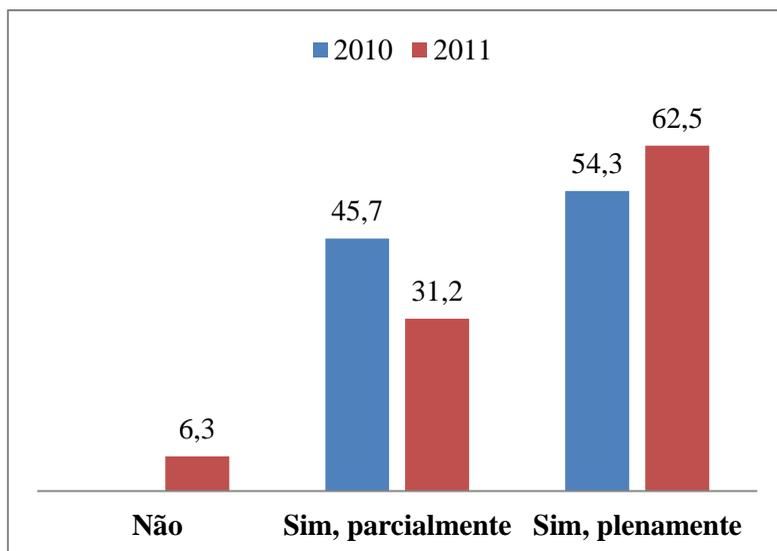
Gráfico 21 - Compreensão dos assuntos tratados no Conselho



Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.

Org.: a autora.

Gráfico 22 - Compreensão da linguagem utilizada nas reuniões do Conselho

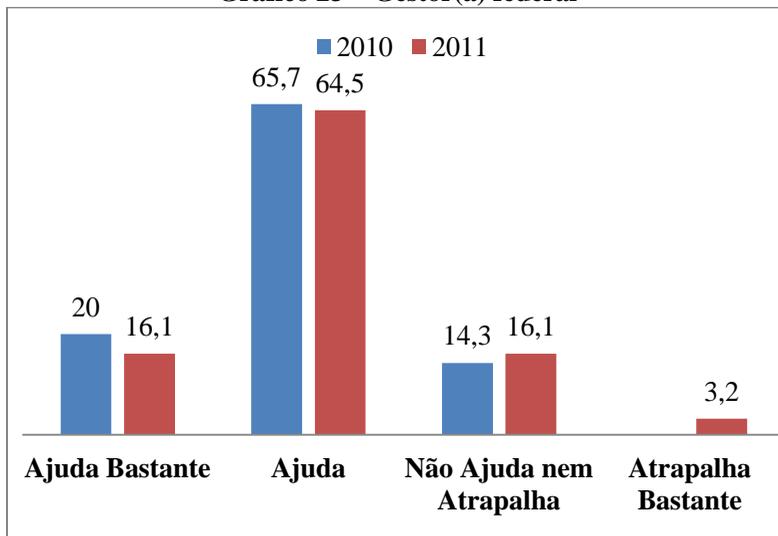


Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.
Org.: a autora.

4.2 AVALIAÇÃO DOS SETORES DO CONSELHO

Os conselheiros e conselheiras fizeram uma avaliação do grau de articulação que possuem com cada um dos segmentos que integram o Conasp em uma escala de quatro pontos. Dentre os(as) gestores(as), destacam-se os(as) gestores(as) federais com os percentuais mais elevados de ajuda tanto em 2010 (65,7%) quanto em 2011 (64,5%). Em linhas gerais, ocorreu um declínio da percepção mais favorável dos(as) gestores(as) nos dois momentos do Conselho.

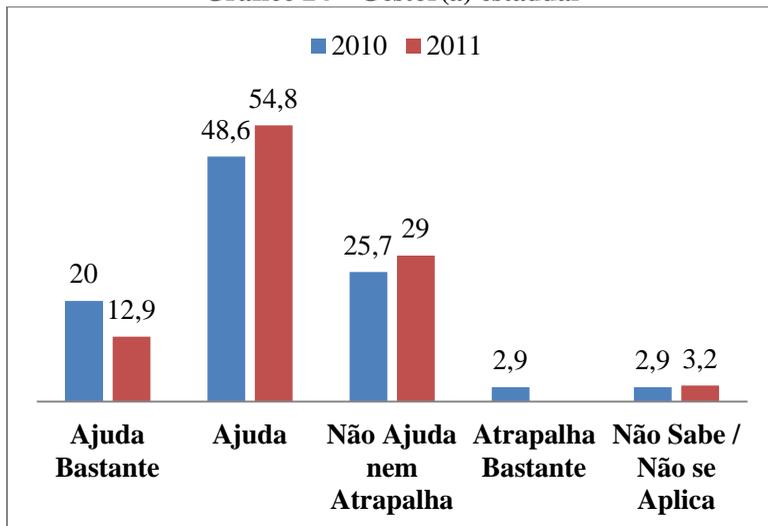
Gráfico 23 – Gestor(a) federal



Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.

Org.: a autora.

Gráfico 24 – Gestor(a) estadual

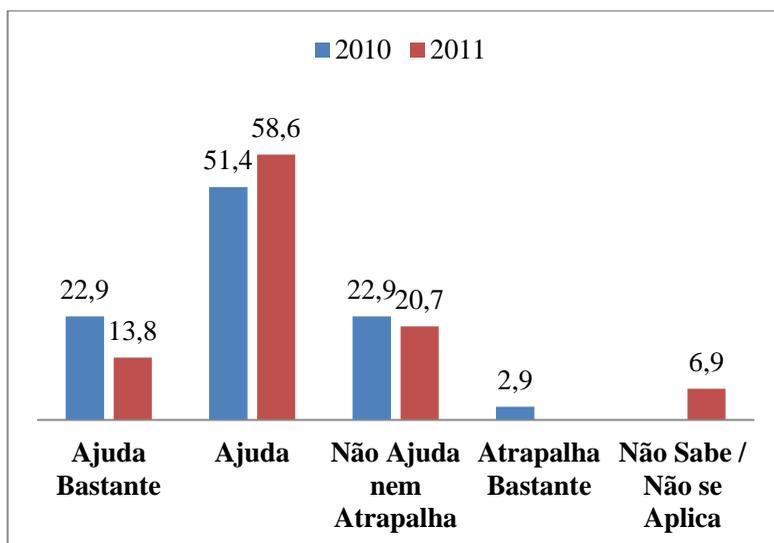


Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.

Org.: a autora.

Já os(as) gestores(as) estaduais receberam uma avaliação mais crítica, sendo que a presença deles apresentou os números mais altos de “não ajuda e nem atrapalha”: 25,7% em 2010 e 29% em 2011. Os(as) gestores(as) municipais receberam uma avaliação mais moderada em comparação aos demais.

Gráfico 25 – Gestor(a) municipal

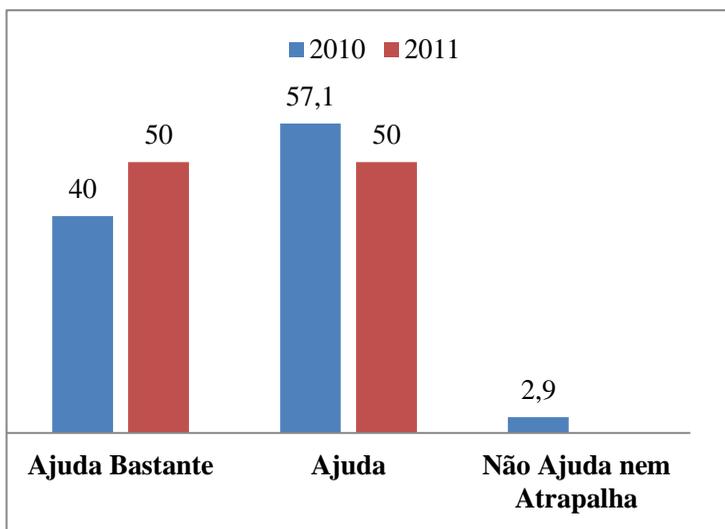


Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora

Org.: a autora

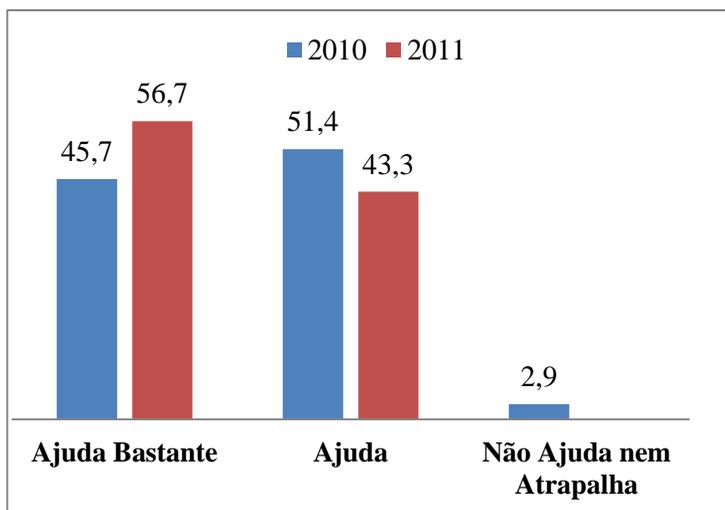
Os gráficos 26 e 27 expressam que os(as) trabalhadores(as) e integrantes da sociedade civil possuem uma melhor avaliação do que os(as) gestores(as), sendo que na mudança do Conasp “transitório” para o Conasp “definitivo” esta percepção melhorou. No caso dos(as) trabalhadores(as), 50% dos(as) conselheiros(as) consideraram em 2011 que o segmento “ajuda bastante”. Os(as) representantes da sociedade civil, por sua vez, possuem uma avaliação ainda mais positiva dos(as) conselheiros(as), pois 56,7% dos(as) conselheiros(as) responderam que o segmento “ajuda bastante”. Assim, inexistente a constatação que os trabalhadores(as) e sociedade civil atuem de modo indiferente.

Gráfico 26 – Trabalhador(a)



Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.

Org.: a autora.

Gráfico 27 - Sociedade civil

Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.

Org.: a autora.

4.3 AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA DO CONSELHO

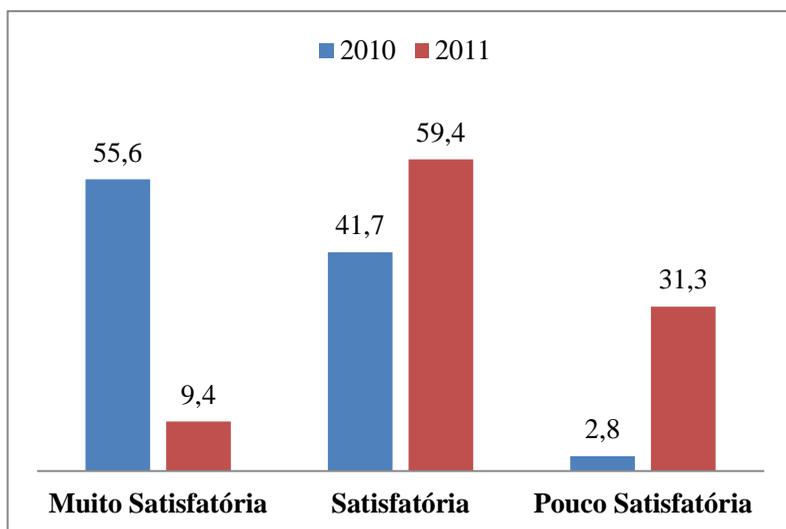
A estrutura do Conselho recebeu também a avaliação dos(as) conselheiros(as), assim, aspectos como secretaria executiva, regimento interno, presidência, plenária, comissões temáticas e meios de divulgação foram contemplados e se constituem em elementos que remetem ao próprio desenho institucional. Convém ressaltar que do Conasp “transitório” ao “definitivo” ocorreram mudanças sensíveis quando à Secretaria Executiva, que teve a sua equipe consideravelmente reduzida e vivenciou diversas mudanças de espaço físico. A Presidência passou a ser ocupada pela Secretária Nacional de Segurança Pública.

No período de 2010 a 2011, o Conasp enfrentou também a mudança do Ministro da Justiça, que no governo Lula foi Tarso Genro e no governo Dilma, José Eduardo Cardozo. Os(as) conselheiros(as) sentiram a ausência de José Eduardo Cardozo nas reuniões e da própria Secretária Nacional e por isso reivindicaram em junho de 2010 a

realização de uma reunião extraordinária com o ministro para a interação do conselho das proposições ministeriais para as políticas de segurança pública. Esta reunião contribuiu para que, no início do segundo semestre de 2011, esta relação fosse modificada.

O gráfico 28 retrata a alteração que ocorreu na satisfação em relação à atuação da secretaria executiva do Conasp, tendo em vista que, em 2010, 55,6% dos(as) conselheiros(as) avaliaram-na como muito satisfatória. Contudo, em 2011 este número decaiu para 9,4% e ocorre ainda um acréscimo do pouco satisfatório que passa a ser 31,3% em 2011.

Gráfico 28 - Secretaria executiva

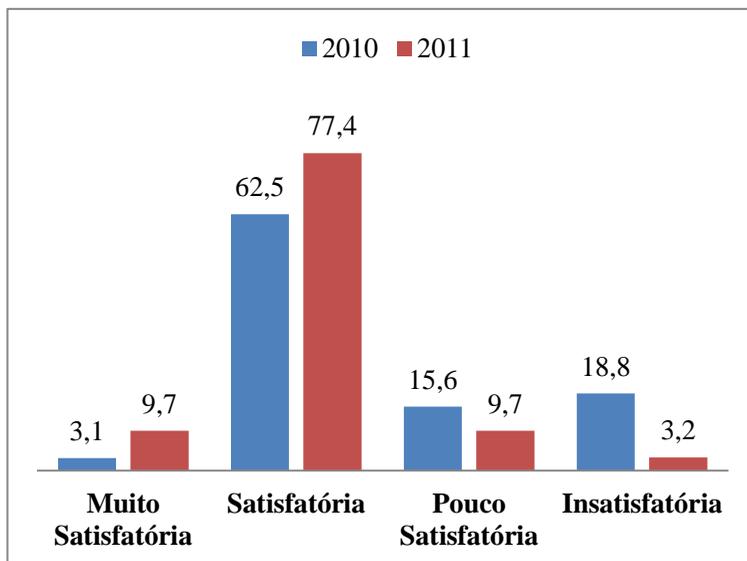


Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora

Org.: a autora

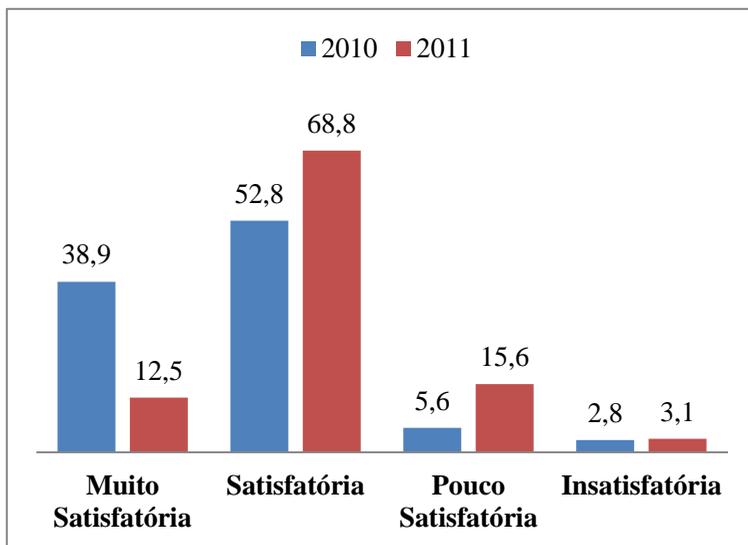
A satisfação com o regimento interno e as resoluções aumentou de 2010 para 2011, o que pode ser em parte explicado, principalmente, porque o regimento interno foi muito discutido em 2011.

Gráfico 29 - Regimento interno e resoluções



Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora
Org.: a autora

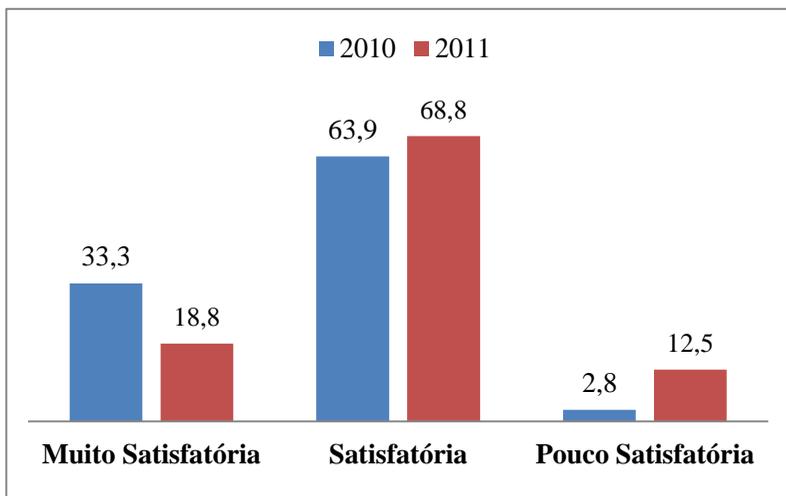
O gráfico 30 expressa um declínio da satisfação à avaliação da presidência do Conasp que, em 2010, tinha 38,9% das respostas como “muito satisfatória”. Em contrapartida, este percentual altera-se em 2011 para 12,5% e ocorre também um aumento no “pouco satisfatória”. Assim, convém citar novamente que os(as) conselheiros(as) sentiram a ausência da Secretária Nacional de Segurança Pública em algumas reuniões. Além disto, a visão mais crítica dos(as) conselheiros(as) sobre a estrutura administrativa pode se vincular a um acréscimo das expectativas sobre a própria atuação do Conasp.

Gráfico 30 – Presidência

Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora

Org.: a autora

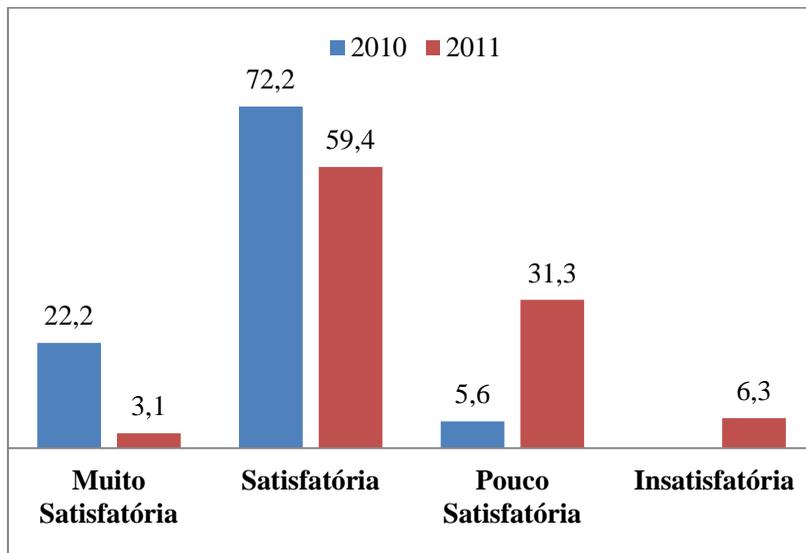
O pleno do Conasp recebeu críticas dos(as) conselheiros(as), pois ocorreu um declínio das posições muito satisfatórias que passaram de 33,3% em 2010 para 18,8% em 2011. Além disso, aconteceu um aumento das visões que consideraram a plenária “pouco satisfatória” (12,5% em 2011). Os questionamentos sobre a capacidade de atuação e o papel do pleno do Conasp estiveram presentes nas entrevistas, como exposto no capítulo anterior. Como foi possível observar nas reuniões, em determinadas ocasiões, as discussões limitaram-se muito às questões específicas e por isso o Conselho não conseguiu cumprir os pontos de pauta previstos inicialmente e que, conseqüentemente, ficaram para reuniões futuras.

Gráfico 31 – Plenária

Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora

Org.: a autora

As comissões temáticas e os grupos de trabalho tiveram um decréscimo na avaliação, pois, em 2010, 22,2% dos conselheiros e conselheiras consideraram muito satisfatórias, ao passo que em 2011 apenas 3,1%. Ocorreu ainda um aumento nos posicionamentos pouco satisfatórios que em 2011 expressaram 31,3%.

Gráfico 32 - Comissões temáticas e grupos de trabalho

Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora

Org.: a autora

O atual meio de divulgação do Conasp está restrito a um simples *link* dentro do próprio site do Ministério da Justiça, não possuindo assim uma página própria. As possibilidades de divulgação do Conasp estão limitadas, o que torna mais difícil a divulgação das recomendações aprovadas. Além disto, alguns conselheiros e conselheiras já reivindicaram um sistema de comunicação interno mais efetivo entre os conselheiros do que o atual grupo de e-mails, como um sistema de videoconferência que poderia contribuir para maior efetividade das discussões do pleno. Os meios de divulgação podem ocupar uma dimensão estratégica para que o Conasp adquira maior visibilidade e agilidade.

Figura 11 - Link do Conasp no site do Ministério da Justiça

Conasp
 Segurança Pública - Conselho Nacional - Conasp - Histórico

Histórico

A constituição de um Conselho Nacional iniciou-se a partir da Constituição Federal, o qual surgiu, no entanto, com as características dos conselhos que poderiam ser chamados de "primeira geração", anteriores ao novo marco constitucional.

A maioria destes Conselhos setoriais, até a Constituição Federal de 1988, eram meramente consultivos e compostos apenas por especialistas indicados pelo próprio Ministro ou então apenas por membros do próprio Governo Federal. Hoje o Conasp segue o modelo tripartite, composto por membros da sociedade civil, gestores e trabalhadores da área de segurança pública.

O primeiro regimento do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp) data do dia 23/08/1989, através de sua Ata de criação, O Decreto nº. 98.338 de 1990, aprovou o Protocolo de Intenções que restabeleceu o Conasp, a fim de objeto de nova regulamentação através do Decreto nº. 2.189 de 1997, o qual dispõe, por exemplo, que:

O Conasp é um órgão colegiado de cooperação técnica entre os entes federativos no combate à criminalidade, subordinado diretamente ao Ministro da Justiça;

Entre suas finalidades, conta formular a Política Nacional de Segurança Pública;

É formado por oito membros, sendo o Ministro de Justiça seu Presidente e o Secretário Nacional de Segurança Pública seu vice-presidente. A única participação da sociedade civil é de (08) e não é obrigatória[1].

Somente após cinco anos foi elaborado o Regimento Interno, através da Resolução nº. 01 de 2003, que abriu a possibilidade de convocar convidados, de organismos públicos ou privados, principalmente para comissões temáticas, sem direito a voto.

Segundo o Regimento, as deliberações do Conasp devem ser sempre externalizadas no formato de resolução, resultado da apreciação de pareceres apresentadas pelo presidente dos Conselhos Regionais.

Consta dos arquivos da Senasp o registro de oito reuniões ordinárias[2] e duas extraordinárias[3] do Conasp, tendo sido publicadas nove Resoluções a partir da promulgação de seu Regimento Interno.

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

As resoluções do Conasp não têm força normativa e por isso não têm o poder de obrigar outros órgãos do sistema de segurança pública, sendo apenas um órgão de "cooperação técnica", subordinado ao Ministro da Justiça, portanto, sem qualquer autonomia sequer para auto-convocação.

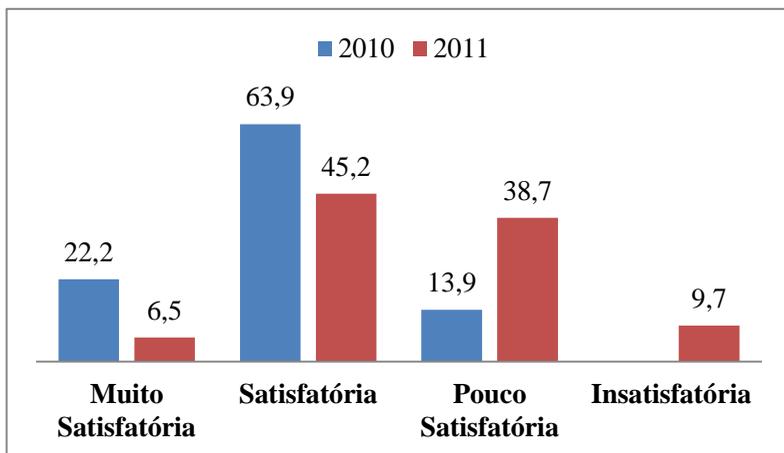
Passivamente em razão de suas próprias características, o Conasp, ao longo de quase vinte anos de existência formal, teve papel insignificante na formulação das políticas públicas de segurança, não sendo indúzia o papel de fortalecer ou potencializar as redes de segurança, que trazem em sua complexidade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

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

Nessa reestruturação, o Conasp passava a ser o órgão político do Sistema Único de Segurança Pública - S USP, assumindo o poder deliberativo sobre a implementação das políticas públicas de segurança e sobre as diretrizes para a gestão do Fundo Nacional de Segurança Pública.

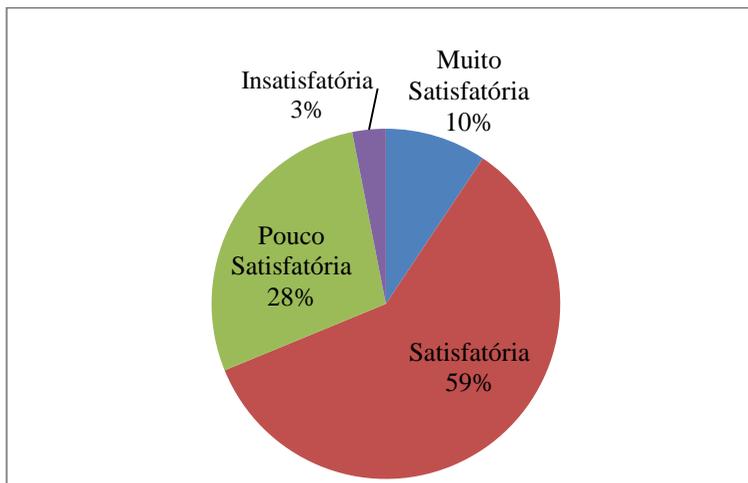
Fonte: BRASIL. Ministério da Justiça. Segurança Pública. **Conasp**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ6A5DC21EITEMIDF8E31D52739549158A2E8A1F5958998APTBRNN.htm>>. Acesso em: 18 abr 2012.

Conforme o gráfico 33, é grande a insatisfação quanto aos meios de divulgação empregados pelo Conasp, pois diminuíram os posicionamentos muito satisfatórios (22,2% em 2010 para 6,5% em 2011), juntamente com os satisfatórios (63,9% em 2010 para 45,2% em 2011). Além disso, aumentaram as posições de insatisfação.

Gráfico 33 - Meios de divulgação

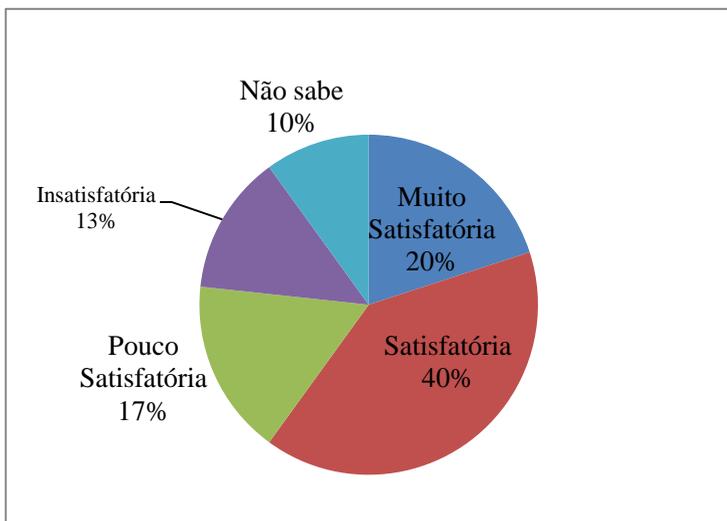
Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora
Org.: a autora

As Câmaras Técnicas, criadas em 2011, integraram a avaliação sobre a estrutura administrativa. Os conselheiros e conselheiras observaram a atuação das Câmaras como “muito satisfatória” (10%) e “satisfatória” (59%). Cabe mencionar que o trabalho nas Câmaras Técnicas contribuiu para a aprovação de recomendações relevantes, como a que tratou da realização da 2ª Conferência Nacional de Segurança Pública.

Gráfico 34 - Câmaras Técnicas em 2011

Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora
Org.: a autora

Os grupos assessores, por seu turno, possuem o papel de auxiliar os(as) conselheiros(as) nas discussões de determinadas temáticas. Por exemplo, a Câmara Técnica de Gestão da Informação contou em 2011 com esclarecimentos do Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública (Depaid). Conforme retratado no gráfico 35, os posicionamentos sobre os grupos de assessores estão um pouco mais divididos do que em relação às Câmaras Técnicas, mas de um modo geral consideram positiva a experiência. Isso porque 20% dos(as) conselheiros(as) consideram “muito satisfatória” e 40% “satisfatória”. A insatisfação de parte dos(as) conselheiros(as) pode ser em decorrência de uma demanda de assessoria em outras Câmaras Técnicas, pois para que certas discussões sejam aprofundadas são necessários trabalhos mais detalhados.

Gráfico 35 - Grupos assessores em 2011

Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora
Org.: a autora

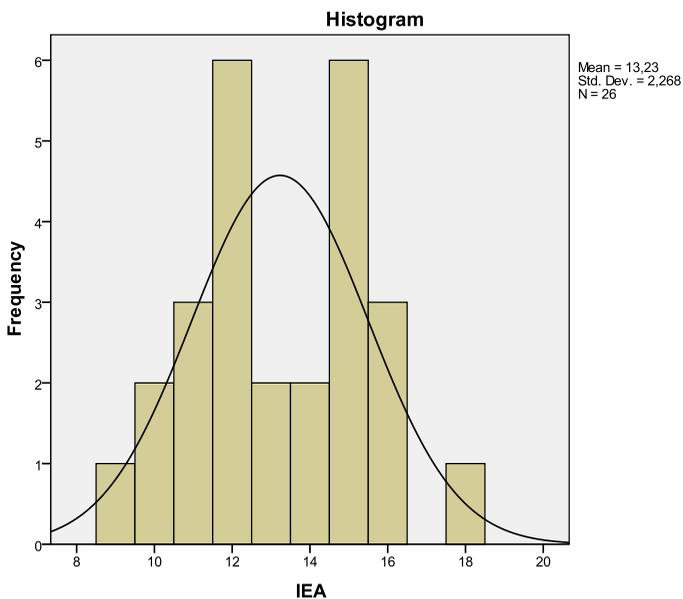
4.4 CRIAÇÃO DO ÍNDICE DE AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

Com o intuito de propiciar uma análise mais suscinta e novos cruzamentos, foram criados três índices que agregam questões do questionário. O primeiro índice criado foi o Índice de Avaliação da Estrutura Administrativa – IEA, os demais índices serão expostos no próximo capítulo. Para criar o IEA, agregou-se a avaliação dos seguintes aspectos: secretaria executiva; meios de divulgação e comunicação; regimento interno e resoluções; presidência; plenária; grupos de trabalho. Após a junção das seis variáveis, foi observada a consistência do índice que, por sua vez apresentou, um alpha de cronbach⁵⁰ consistente para os dois períodos. Posteriormente, criou-se um histograma para observar a distribuição dos valores e após a delimitação da média, o índice foi separado em duas categorias: o alto grau de avaliação da estrutura administrativa (valores superiores à média) e o

⁵⁰ Em 2010, o Alpha de Cronbach foi de 0,737 e em 2011 0,721.

baixo grau de avaliação da estrutura administrativa (valores inferiores à média).

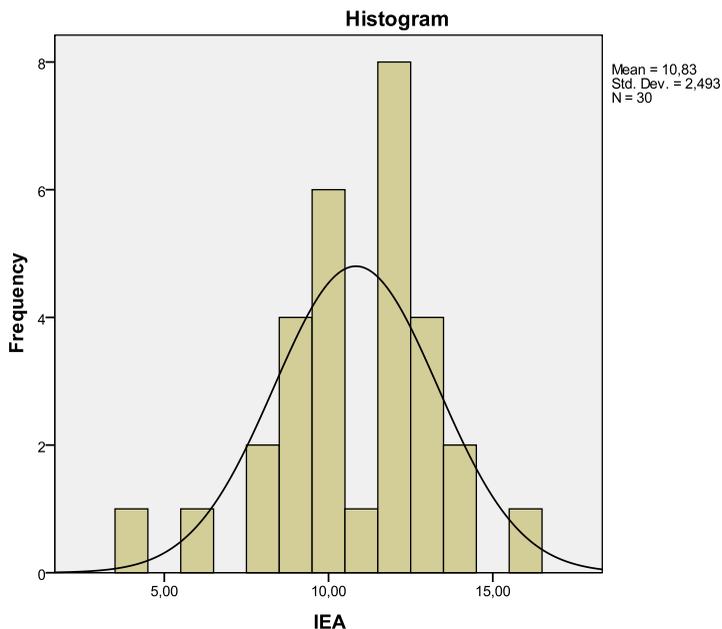
Gráfico 36- Histograma do Índice de Avaliação da Estrutura Administrativa (IEA) - 2010



Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA.

Org.: a autora

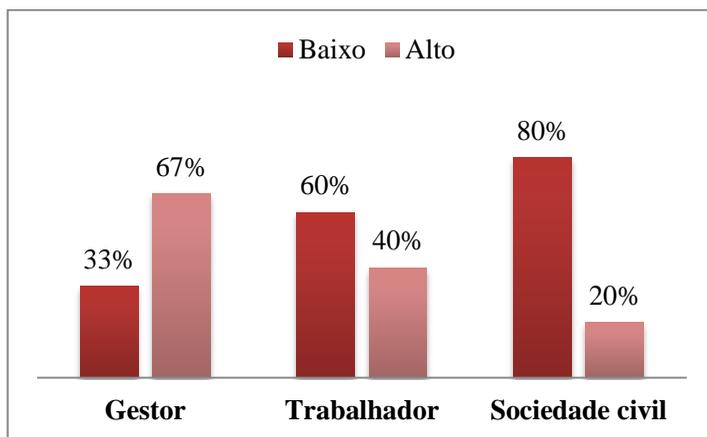
Gráfico 37 - Histograma do Índice de Avaliação da Estrutura Administrativa (IEA) - 2011



Fonte: Dados de 2011 coletados pela autora
Org.: a autora

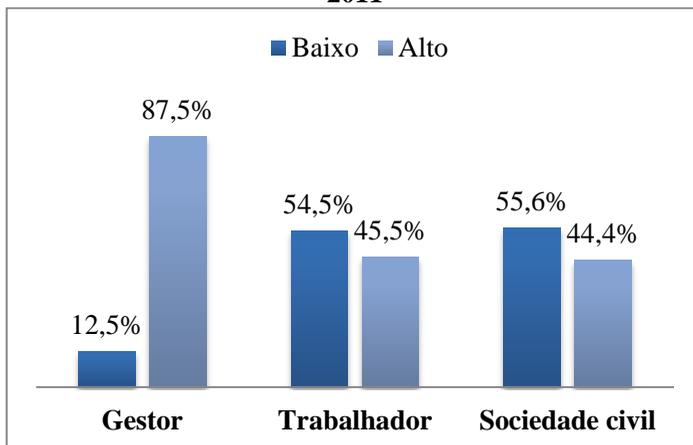
Os gráficos 38 e 39 apresentam o índice de avaliação da estrutura administrativa em 2010 e 2011 de acordo com a percepção dos segmentos. Importante citar que existe uma divergência grande de opiniões principalmente entre os(as) gestores(as) em comparação aos(às) trabalhadores(as) e representantes da sociedade civil. O posicionamento mais crítico é encontrado na sociedade civil com o grau de avaliação mais baixo em 2010, somando assim 80%. Em 2011, ocorreu uma melhora na avaliação da estrutura do Conasp, sendo que as opiniões de trabalhadores(as) e da sociedade civil tornam-se mais próximas. De modo distinto, os(as) gestores(as) inseriram-se no alto grau de avaliação da estrutura administrativa, chegando a somar 87,5%.

Gráfico 38 - Índice de Avaliação da Estrutura Administrativa em 2010



Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora
Org.: a autora

Gráfico 39 - Índice de Avaliação da Estrutura Administrativa em 2011



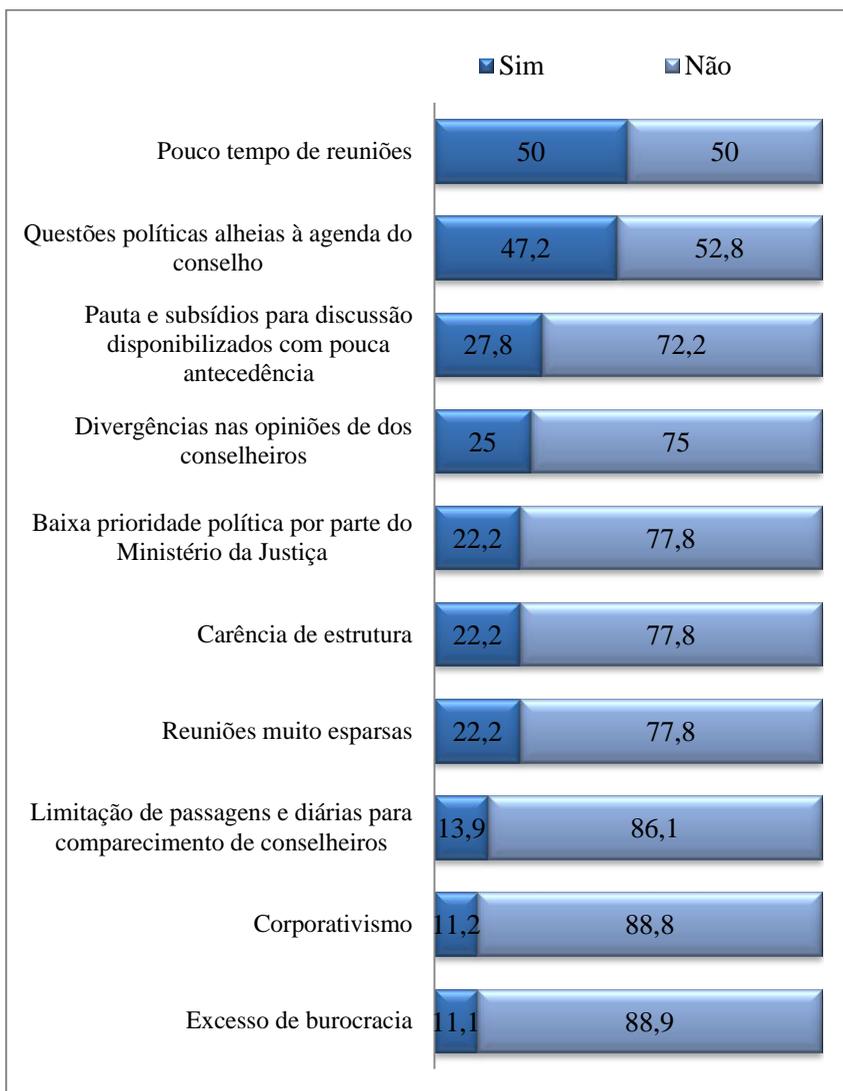
Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora

Org.: a autora

4.5 PRINCIPAIS DIFICULDADES DO CONSELHO

Os conselheiros e conselheiras apontaram quais foram as principais dificuldades enfrentadas pelo Conasp “transitório” e pelo “definitivo”. Em 2010, o pouco tempo para as reuniões foi apontado como a maior dificuldade (50%); em segundo lugar ficaram as questões políticas alheiras à agenda do Conselho (47,2%), o que pode expressar o fato de 2010 ter sido um ano eleitoral, no qual o então ministro Tarso Genro elegeu-se governador do Rio Grande do Sul; em terceiro lugar, mencionaram a pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência (27,88%).

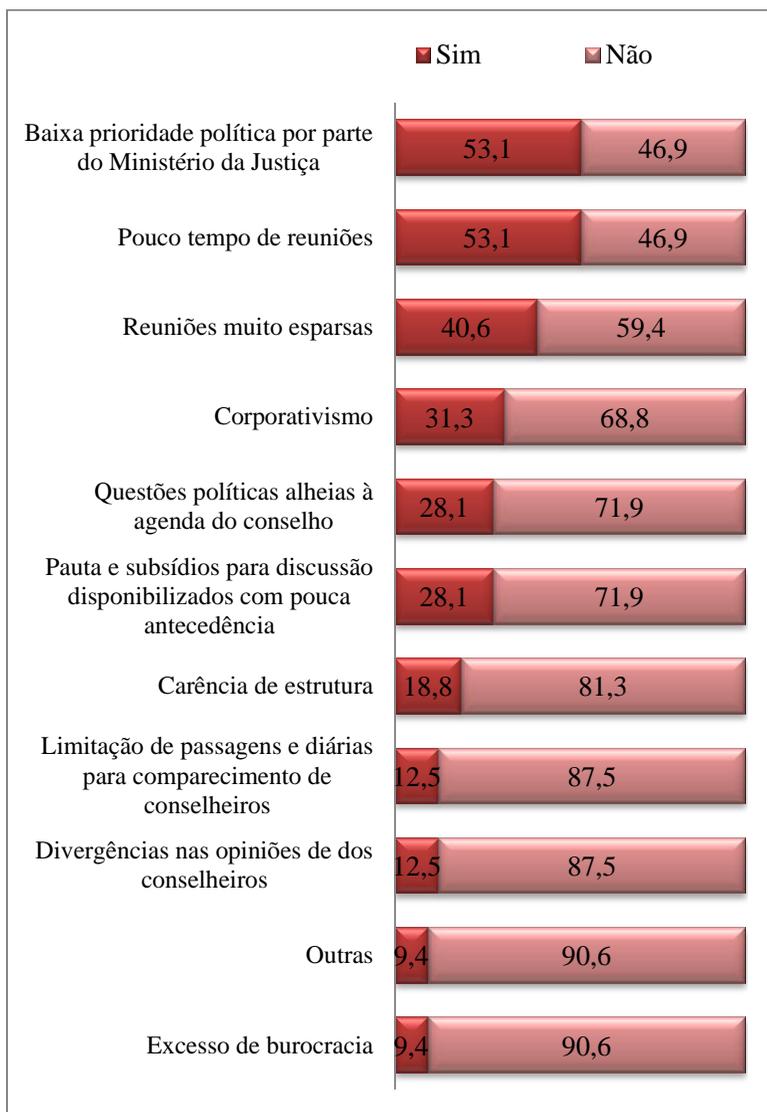
Gráfico 40 - Principais dificuldades enfrentadas pelo Conselho em 2010



Fonte: Dados de 2010 do Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA

Org.: a autora

Gráfico 41 - Principais dificuldades enfrentadas pelo Conselho em 2011



Fonte: Dados coletados pela autora

Org.: a autora

De modo diferente, em 2011, a baixa prioridade política por parte do Ministério da Justiça assumiu destaque como uma grande dificuldade do Conasp, com 53,1%. Este aspecto expressa o anseio dos(as) conselheiros(as) de possuírem maior capacidade de interferência nas políticas de segurança pública, o que foi nítido no decorrer das reuniões. Na sequência, o pouco tempo de reuniões (53,1%) e as reuniões muito esparsas (40,6%) também foram alvo de críticas. É necessário citar que as reuniões do Conasp são bimestrais e, quando demandado, ocorrem reuniões extraordinárias. A questão do corporativismo foi citada de modo espontâneo no questionário aplicado em 2010, por isso, na segunda aplicação acrescentou-se este tópico. O corporativismo dos(as) conselheiros(as) foi ressaltado por 31,1% dos respondentes, o que aponta para a necessidade de conceituar o sentido do corporativismo para a representação política.

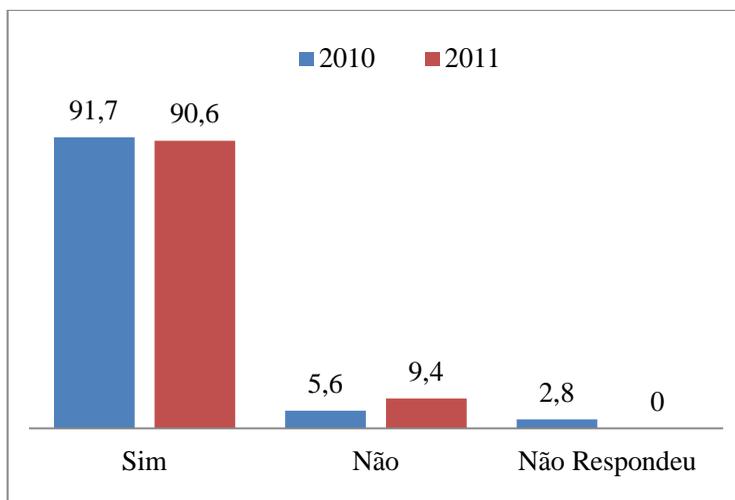
Tais gráficos possibilitam observar a dinamicidade do Conselho nos dois anos pesquisados, pelas modificações que ocorreram nas principais dificuldades expressas pelos conselheiros/as e fornecem mais elementos para a análise. No próximo capítulo, as concepções de representação política são tratadas com maior densidade.

CAPÍTULO 5

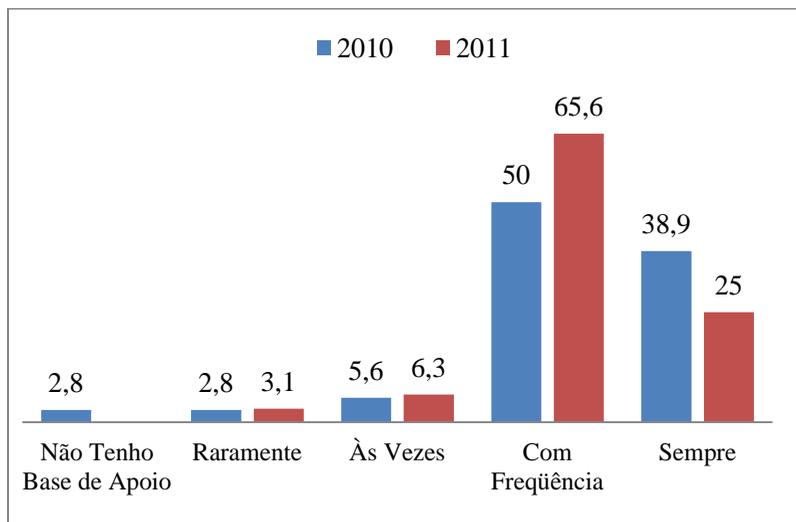
O CONASP E AS CONCEPÇÕES DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Neste capítulo, a temática da representação política é abordada de modo mais sistemático, especialmente em relação às diferentes concepções de representação exploradas no capítulo 1. Os(as) conselheiros(as) foram questionados(as) inicialmente sobre a existência de uma base de apoio para o exercício da representação e a intensidade deste contato nos dois períodos analisados. A maioria dos(as) conselheiros(as) afirmou possuir uma base de apoio, sendo que a frequência deste contato é descrita como intensa, pois os percentuais concentram-se no com frequência (50% em 2010 e 65,6% em 2011). Conforme demonstra o gráfico 43, em 2011 ocorreu um declínio da maior intensidade deste contato.

Gráfico 42- Base de apoio



Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora
Org: Autora

Gráfico 43 - Frequência de contato com a base

Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora
Org: Autora

Os(as) conselheiros(as) citaram quais as suas bases de apoio e os quadros 12 e 13 retratam este aspecto com o cruzamento por segmento. De modo geral, a base de apoio dos(as) trabalhadores(as) provém da própria categoria que representam como “Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais”, “Delegados da polícia do Brasil”. Entre os gestores(as), o apoio refere-se às instituições que representam e entre alguns gestores e gestoras este apoio amplia-se com menção, por exemplo, “[...] a representatividade de mais de 650 instituições”.

Quadro 14 - Base de apoio (2010)

	Gestor(a)	Trabalhador(a)	Sociedade civil
<i>ABML</i>		X	
<i>ANASPRA e ASPRA/MG</i>		X	
<i>Defensores públicos</i>		X	
<i>Delegados da polícia do Brasil</i>		X	
<i>Entidade que represento</i>		X	
<i>Federação dos oficiais</i>		X	
<i>FENAPRF (Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais)</i>		X	
<i>FENAPRF. Fóruns no Twitter e na internet</i>		X	
<i>Os peritos Oficiais Criminais em nível Estadual e do DF através da ABE e das Entidades Estaduais</i>		X	
<i>Polícia Civil do Distrito Federal</i>	X		
<i>A própria gerência do órgão e do Min. Justiça</i>	X		
<i>A representatividade de mais de 650 instituições</i>	X		
<i>CONSEJ</i>	X		
<i>Corpo do governo federal</i>	X		
<i>FNOP, BC civil</i>	X		
<i>Frente nacional de apoio</i>	X		
<i>Instituição policial civil</i>	X		
<i>Os municípios,</i>	X		

<i>PRONASU</i>			
<i>Os secretários de Segurança do Brasil</i>	X		
<i>Trabalhadores da área pericial, conselhos comunitários de segurança pública do Amapá</i>	X		
<i>As determinações de defesa de direitos a Ordem dos Advogados do Brasil</i>			X
<i>Debates de rede</i>			X
<i>Do meu conselho (CONIC)</i>			X
<i>Entidades e redes as quais pertenço</i>			X
<i>Fórum Brasileiro de Segurança Pública</i>			X
<i>Grande Oriente do Brasil</i>			X
<i>Minha própria instituição</i>			X

Fonte: entrevistas realizadas pela autora

Org.: a autora

No que se refere à representação da sociedade civil, existe uma sensível diferença na constituição da base de apoio entre os anos de 2010 a 2011. Enquanto em 2010, as bases de apoio estão mais restritas às próprias entidades dos(as) conselheiros(as), em 2011 este cenário modifica-se em virtude da pluralização da sociedade civil. As entidades da sociedade civil que passaram pelo processo eleitoral de 2010 possuem um grau de articulação nacional mais amplo, vinculando-se muitas vezes a outros movimentos sociais, como é possível observar nas seguintes respostas: “A estrutura organizacional da Pastoral Carcerária em todo o país, outros serviços da igreja e outras igrejas, as ouvidorias de polícia em diversos estados e outras articulações com entidades de direitos humanos”; “Movimento Negro, Movimento de Religiões de

Matrizes Africanas, Juventude e Direitos Humanos” e “Movimentos sociais envolvidos com o tema”.

Quadro 15 - Base de apoio (2011)

	Gestor(a)	Trabalhador(a)	Sociedade civil
<i>A estrutura organizacional da Pastoral Carcerária em todo o país, outros serviços da igreja e outras igrejas, as ouvidorias de polícia em diversos estados e outras articulações com entidades de direitos humanos.</i>			X
<i>As entidades do FENDH (Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos).</i>			X
<i>Deliberação das prioridades pautadas pelas organizações do segmento LGBT e o apoio das organizações dos demais segmentos.</i>			X
<i>Diálogo entre os membros da rede, informação.</i>			X
<i>Entidades da sociedade civil no nível do estado do Rio de Janeiro.</i>			X
<i>Movimento Negro, Movimento de Religiões de Matrizes Africanas, Juventude e Direitos Humanos.</i>			X

<i>Movimentos sociais envolvidos com o tema.</i>			X
<i>Organizações e articulações de juventude negra.</i>			X
<i>Os grupos comunitários com que trabalho na minha cidade e que atuam no tema da segurança pública.</i>			X
<i>Rede de entidades de defesa dos direitos humanos do MNDH.</i>			X
<i>Rede Desarma Brasil – Institucional</i>			X
<i>200 municípios que compõem o CONSENES (Conselho Nacional de Secretários e Gestores de Segurança Pública)</i>	X		
<i>A administração central do meu órgão.</i>	X		
<i>Conselho Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Segurança Pública / Guardas Municipais do Brasil</i>	X		
<i>Dirigentes dos órgãos periciais.</i>	X		
<i>Instituição que represento.</i>	X		
<i>Instituições Policiais Militares e Corpos de Bombeiros Militares</i>	X		
<i>O órgão público que represento.</i>	X		

Quadro 15: Base de apoio (2011 - continuação)

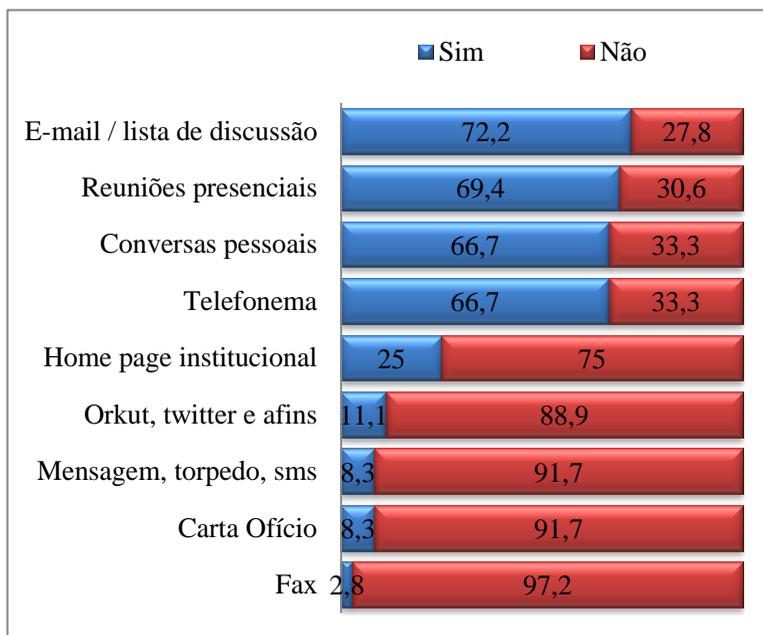
<i>A categoria do segmento que represento.</i>		X	
<i>A categoria nacional de servidores penitenciários.</i>		X	
<i>A diretoria da entidade</i>		X	
<i>A entidade que represento.</i>		X	
<i>A estrutura da FENEME (Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais), AMEBRASIL (Associação dos Oficiais Militares Estaduais).</i>		X	
<i>Conselho Consultivo e Deliberativo da ABC (Associação Brasileira de Criminalística)</i>		X	
<i>Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais (FENAPRF)</i>		X	
<i>Praças policiais e bombeiros militares estaduais.</i>		X	
<i>Profissionais da área de segurança pública (militares estaduais).</i>		X	

Fonte: entrevistas realizadas pela autora

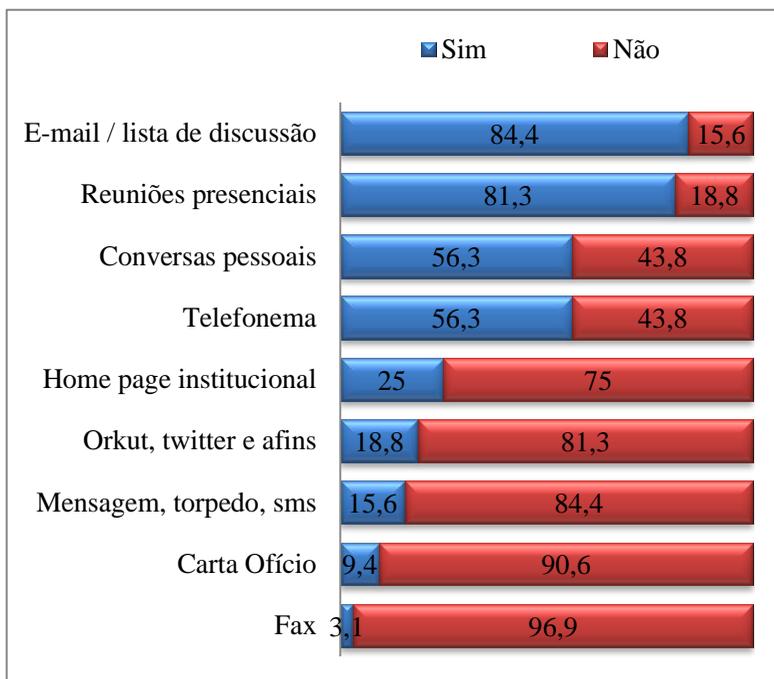
Org.: a autora

Dentre as formas de contato com as bases mencionadas, destacaram-se a utilização de e-mails, a realização de reuniões presenciais e as conversas pessoais, como ilustram os gráficos 42 e gráfico 43. Do período de 2010 para 2011, intensificou-se a utilização de e-mails (de 72,2% para 84,4%) e as reuniões presenciais (de 69,4% para 81,3%).

Gráfico 44 - Forma de contato com a base (2010)



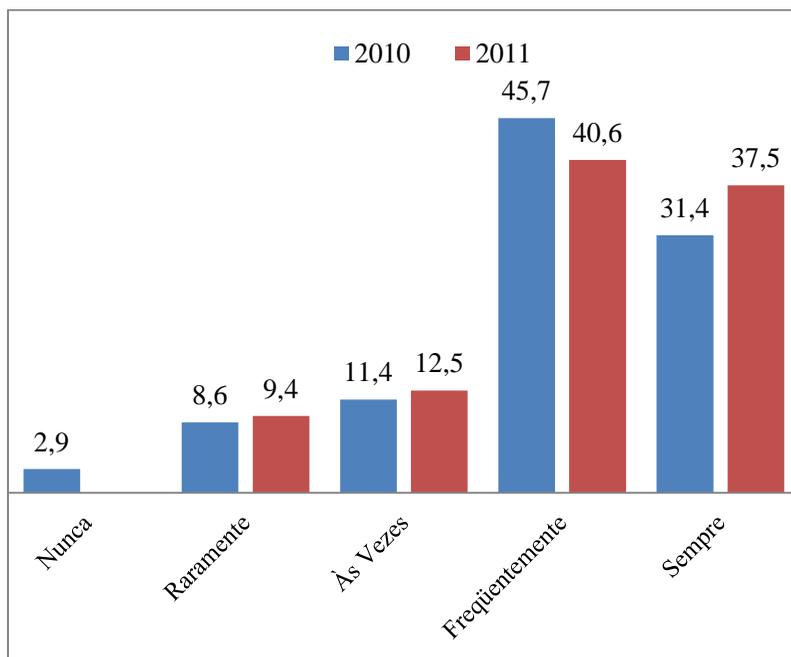
Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.
Org.: a autora.

Gráfico 45 - Forma de contato com a base (2011)

Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.
Org.: a autora.

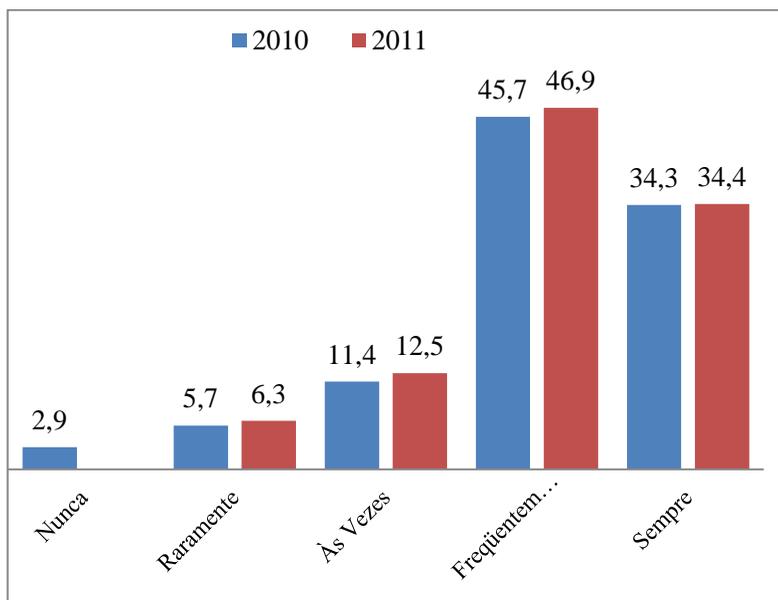
A frequência de contato com a base foi abordada para tratar das diferentes ações desempenhadas pelo(a) representante, tais como: definir o seu posicionamento no Conasp; relatar o debate e as deliberações; prestar contas sobre a sua atuação no Conasp; construção de articulações. De um modo geral, a frequência de contato com a base para estas diferentes ações tornou-se um pouco mais intensa no período analisado, sendo que os percentuais concentram-se no frequentemente e no sempre. A frequência de contato com a base para definir o posicionamento intensificou-se de 2010 para 2011, passando de 31,4% para 37,5%, já quando se trata de relatar os debates e deliberações para a base, os percentuais mantiveram-se constantes.

Gráfico 46 - Frequência de contato com a base para definir posicionamento



Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.
Org.: a autora.

Gráfico 47 - Frequência de contato com a base para relatar debate e deliberações

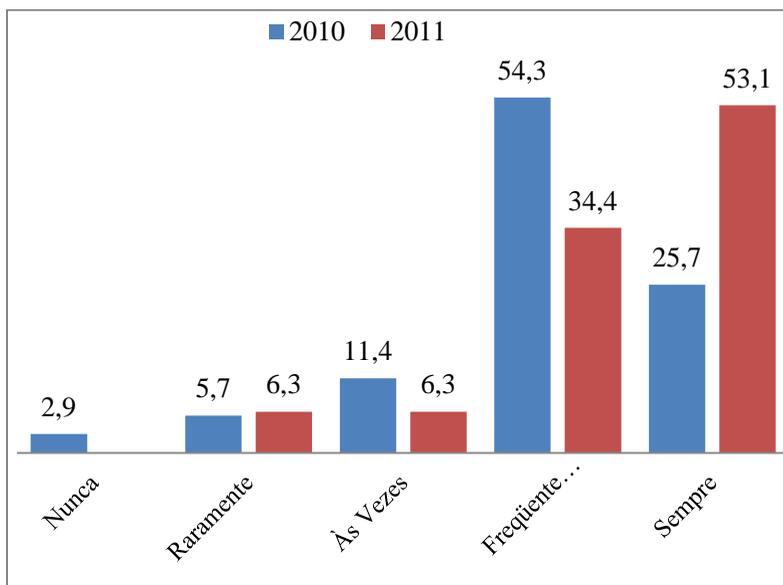


Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.
Org.: a autora.

Na análise sobre as concepções de representação, a dimensão da prestação de contas acerca da atuação do(a) conselheiro(a) adquire relevância, e, neste caso específico, consiste na questão que obteve o maior percentual de sempre (53,1%), com grande aumento em relação a 2010 (25,7%). Além disto, a prestação de contas⁵¹ é um elemento relevante na teoria da representação de Hanna Pitkin, pois, para a concepção, o(a) representante deve ser alguém que presta conta, ou seja, que responde aos outros pelo que faz e, além disto, possui obrigações.

⁵¹ Neste sentido, Gurza Lavalle e Vera (2011, p. 129) discutem a relação entre representação e *accountability*, destacando o papel que esta possui na construção da legitimidade das novas práticas de representação: “A incorporação da idéia de *accountability* tanto no debate sobre pluralização da representação quanto no campo de estudos da sociedade civil constitui nitidamente um movimento no sentido de promover novas estratégias conceituais”. Convém recordar que Pitkin também teceu críticas às teorias de *accountability*.

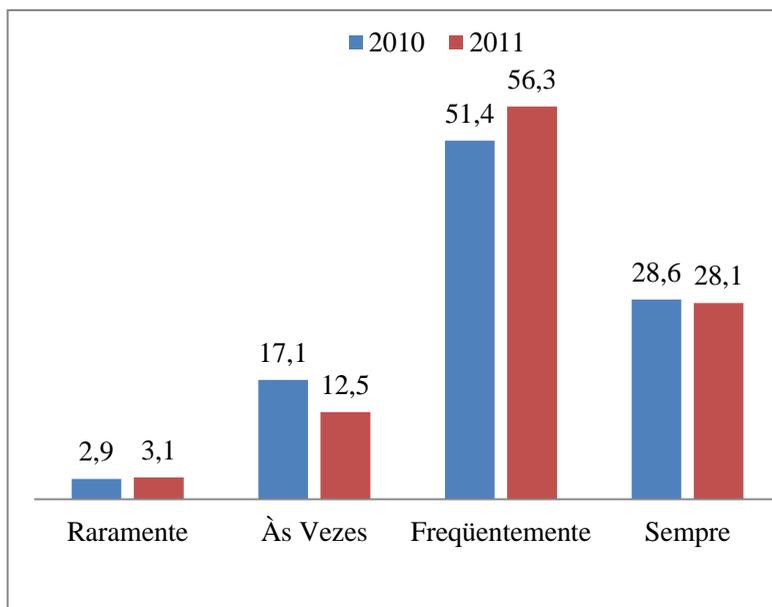
Gráfico 48 - Frequência de contato com a base para prestar contas sobre a atuação no Conselho



Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.
Org.: a autora.

Quando se trata da frequência de contato com a base para a construção de articulações, as respostas sempre possuem uma menor intensidade (média de 28%), o que pode apontar para uma relação entre representante e representado(a) mais intensa para o relato dos debates e prestação de contas do que para a elaboração de articulações.

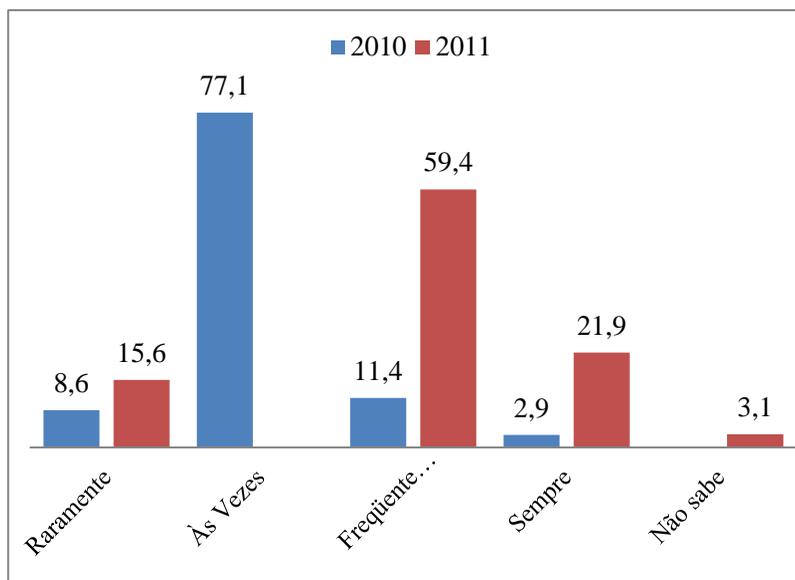
Gráfico 49 - Frequência de contato com a base para construir articulações



Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.
Org.: a autora.

A relação dos(as) conselheiros(as) com os interesses do seu setor obteve modificações significativas de 2010 para 2011, pois em 2010 a maior parte das respostas concentrava-se em às vezes (77,1%). De modo distinto, no Conasp “definitivo” ocorre um aumento da vinculação dos(as) conselheiros(as) com os interesses do seu setor, com destaque para o frequentemente (59,4%) e sempre (21,9%). Na medida em que aumenta a relação dos(as) conselheiros(as) com os interesses, ocorre também a maior necessidade de prestar contas sobre a sua própria atuação no Conasp. O cruzamento desta questão por segmentos permite identificar as diferenciações existentes, pois entre os(as) trabalhadores(as) estão os percentuais mais elevados da maior frequência de atuação em consonância com os interesses do setor, somando assim 36,5%, ao passo que entre a sociedade civil este percentual é de 18,2%..

Gráfico 50 - Frequência da atuação do(a) conselheiro(a) em relação aos interesses do setor



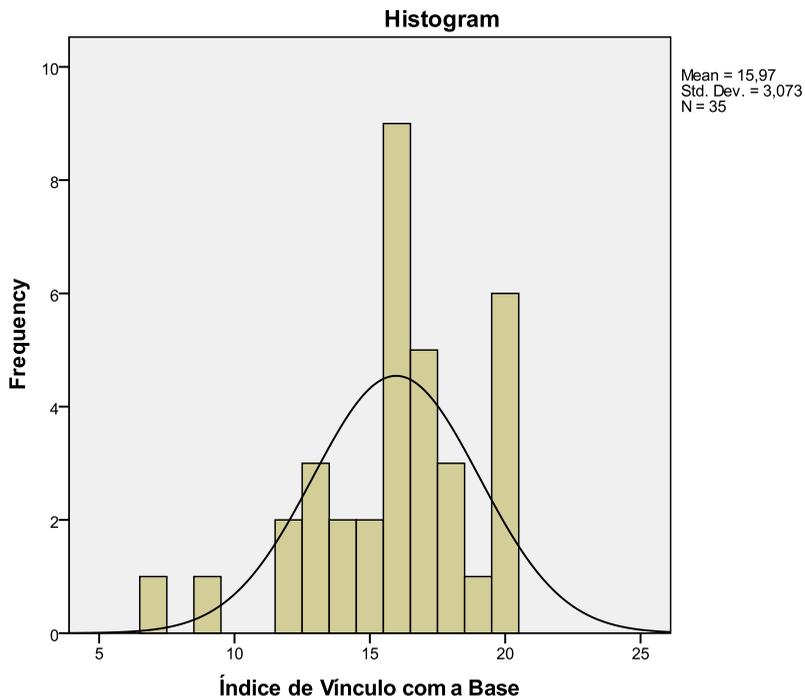
Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.

Org.: a autora.

5.1 CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE DE VÍNCULO COM A BASE – IVB

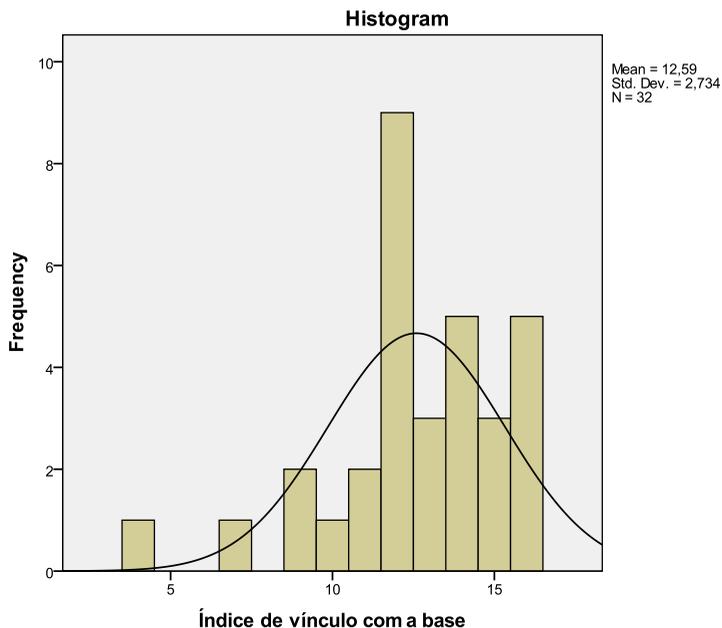
Com o intuito de viabilizar o aprofundamento das análises, foi criado o Índice de Vínculo com a Base – IVB, que agregou as seguintes variáveis: frequência de contato com a base para definir posicionamento; frequência de contato com a base para prestar contas sobre a atuação no Conselho; frequência de contato com a base para construir articulações; frequência de contato com a base para relatar debate e deliberações. Tais variáveis foram somadas⁵² e, na sequência realizou-se o histograma para os anos de 2010 e 2011. Os valores inferiores à média foram classificados como baixo grau e os superiores como alto grau.

⁵² A consistência do índice foi considerada, sendo que em 2010 o alpha de cronbach foi 0,841 e em 2011 0,812.

Gráfico 51 - Histograma: Índice de Vínculo com a Base 2010

Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA

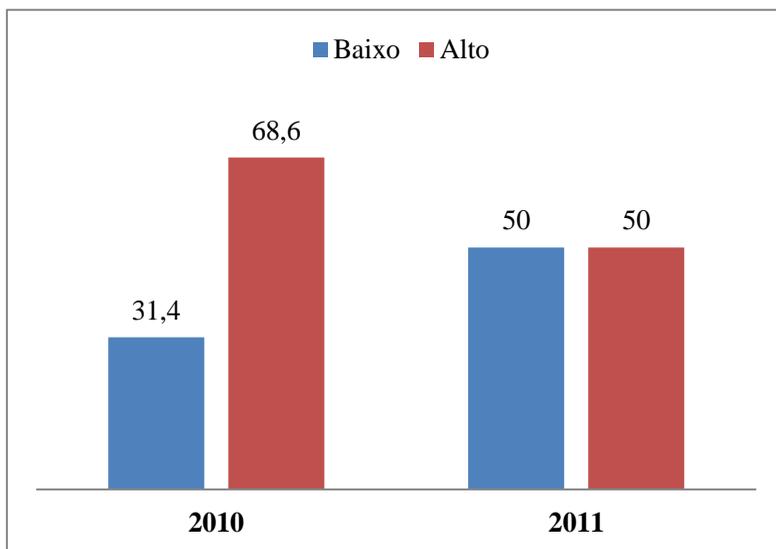
Org.: Autora

Gráfico 52 - Histograma: Índice de Vínculo com a Base 2011

Fonte: Dados de 2011 coletados pela autora.

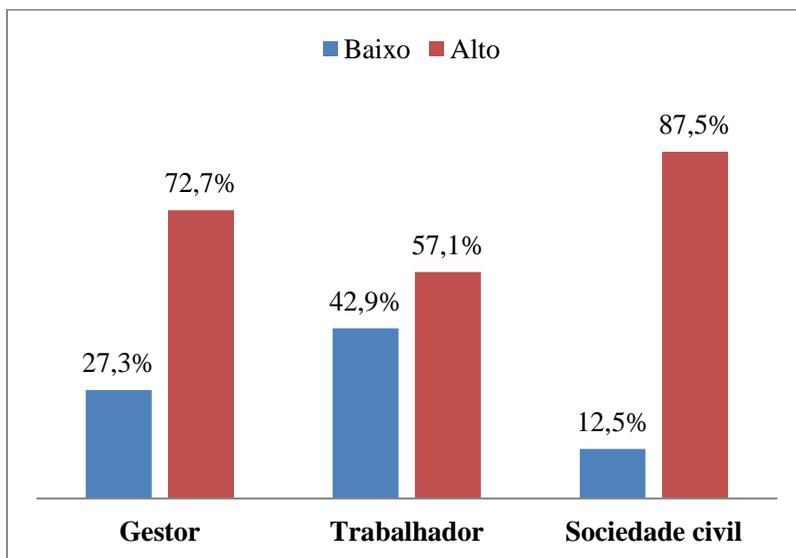
Org: a autora.

O gráfico 53 expõe os resultados do índice dos anos de 2010 e 2011 em perspectiva comparada, o que possibilita observar um vínculo mais elevado com a base no Conasp “transitório”, pois o alto índice soma 68,6%. Em contrapartida, no Conasp “definitivo” ocorre um declínio do vínculo com a base, pois os valores do baixo e alto índice estão em equilíbrio. Quais foram as razões para esta alteração no IVB? Uma possível explicação é que o processo eleitoral tenha contribuído para legitimar outro tipo de relação.

Gráfico 53 - Índice de Vínculo com a base (2010-2011)

Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.
Org.: a autora.

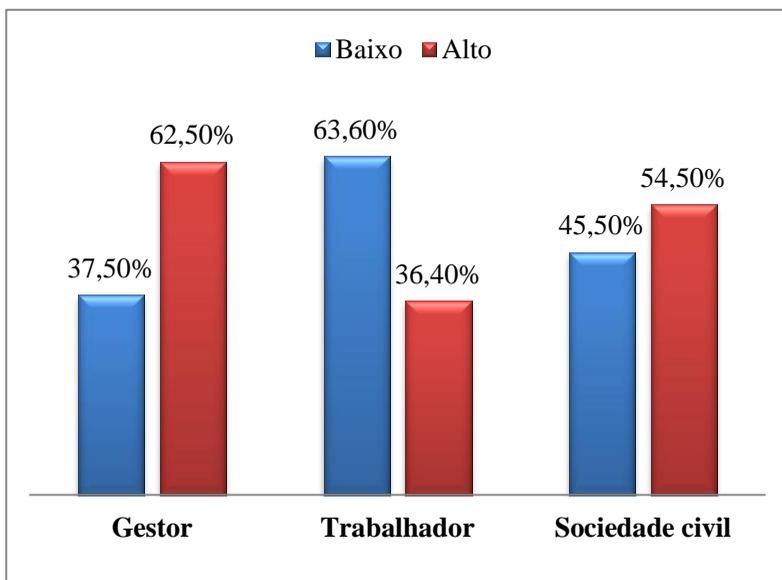
Entretanto, é necessário mencionar que o IVB altera-se quando é realizado o cruzamento de acordo com o segmento. Em linhas gerais, entre os(as) gestores(as) e os(as) representantes da sociedade civil o vínculo com a base é mais intenso, ainda que por motivos distintos. Em 2010, o IVB foi mais alto na sociedade civil (87,5%), na sequência situaram-se os(as) gestores(as) (72,7%) e por último os trabalhadores (56,1%). Como ilustra o gráfico 54, em 2011 ocorre um declínio significativo do IVB na sociedade civil, que passa a somar 54,5% do alto grau e os(as) gestores(as) apresentaram o mais alto índice de vínculo com a base (62,5%). O aspecto mais interessante deste índice é a possibilidade de identificar diferenciações na relação entre representante e representado(a) de acordo com o segmento em questão.

Gráfico 54 - Índice de Vínculo com a Base (IVB) em 2010

Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA.

Org.: a autora.

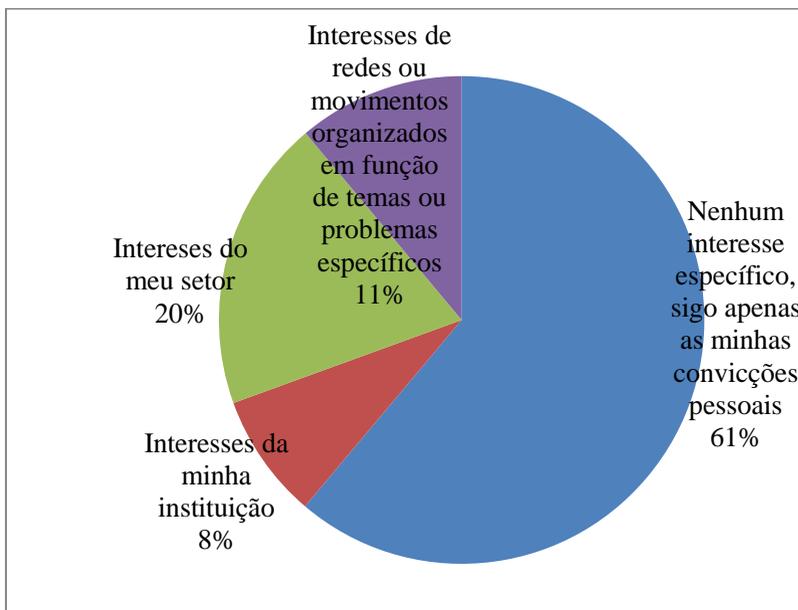
Gráfico 55 - Índice de Vínculo com a base em 2011



Fonte: Dados de 2011 coletados pela autora.

Org.: a autora.

A visão que os(as) conselheiros(as) possuem sobre o exercício da representação no Conasp foi tratada de modo mais específico pelo seguinte questionamento: *Quem ou o quê representa prioritariamente no Conasp?* Nesta questão, os(as) conselheiros(as) podiam responder uma única alternativa. Embora as opções de resposta e a redação da questão não sejam exatamente as mesmas para os anos de 2010 e 2011, esta questão merece ser analisada, levando também em consideração o cruzamento por segmento. No Conasp “transitório”, a grande maioria dos(as) conselheiros(as) declarou não se orientar por nenhum interesse específico, seguindo apenas as suas convicções pessoais (61%). Os interesses do setor que os(as) conselheiros(as) representam vieram na sequência, com 20% das respostas. Já os interesses dos movimentos sociais organizados em função de um tema obtiveram apenas 11% das respostas. Esta dimensão da representação como vinculada a uma causa ou tema relaciona-se ao conceito de representação como *advocacy* desenvolvido por Nádía Urbinati que descreve o(a) representante como o(a) defensor(a) apaixonado(a) de uma causa.

Gráfico 56 - Interesses que defende prioritariamente (2010)

Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA.

Org.: a autora.

No Conasp “definitivo” ocorreu uma modificação grande na compreensão sobre o quê ou quem os(as) conselheiros(as) representam. Como retrata o gráfico 57, metade afirmou representar o bem comum, na sequência uma causa ou tema específico (19%), um setor ou segmento (13%) e a própria organização (9%). Alguns(algumas) conselheiros(as) sentiram dificuldade em responder esta questão e ao optar pela resposta “outros” ressaltaram a necessidade de compatibilizar um ideal de bem comum com demandas específicas, como expressaram as seguintes respostas de representantes da sociedade civil: “O bem comum, levando-se em consideração os setores mais vulneráveis”; “Penso que esta causa ou tema específico é complementar a ideia de bem comum”.

Convém mencionar que o pesquisador do IPEA, Fábio de Sá e Silva, apresentou a sua pesquisa sobre o Conasp em agosto de 2011 para os(as) conselheiros(as) no pleno e abordou as respostas expressas no gráfico 57 sobre o predomínio de interesses pessoais. Este

acontecimento pode ter influenciado na maior reflexividade nas respostas dos conselheiros, pois apliquei o questionário nas reuniões posteriores. De qualquer modo, é necessário citar que os resultados obtidos em 2011 assemelham-se aos encontrados em outros conselhos nacionais, conforme os dados do Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros, desenvolvido pelo IPEA. No Conselho Nacional de Saúde, 68% dos entrevistados afirmaram defender interesses de toda a coletividade; e no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 50% destacaram os interesses da coletividade (IPEA, 2012a; IPEA 2012b).

Gráfico 57 - Quem ou o quê representa prioritariamente no Conasp?



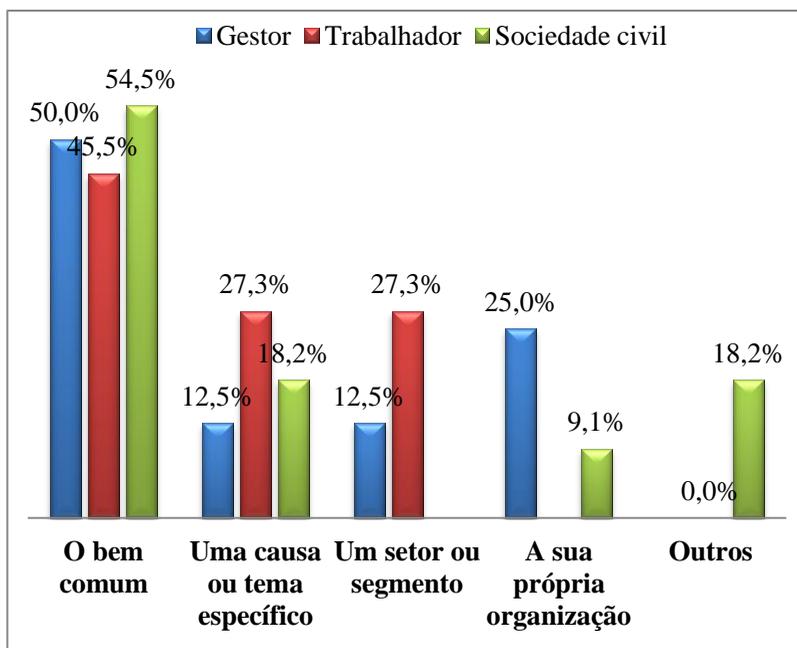
Fonte: Dados de 2011 coletados pela autora.

Org.: a autora.

O gráfico 58 é interessante, tendo em vista que retrata quem ou o quê os (as) conselheiros(as) representam de acordo com o segmento. O “bem comum” é mais citado pela sociedade civil (54,5%) e pelos

gestores (50%); já a representação por causa ou tema específico predomina entre os(as) trabalhadores(as) (27,3%) assim como a representação por um setor ou segmento (27,3%). Convém mencionar que entre os(as) representantes da sociedade civil, ninguém citou o fato de representar um segmento. Quando se trata de representar a própria organização, destacam-se os(as) gestores(as) (25%). A especificidade dos(as) trabalhadores(as) em relação aos demais corrobora a hipótese de que entre os(as) trabalhadores(as) realiza-se a “representação corporativa”, que se vincula ao tipo específico de representação desempenhado por uma classe trabalhista que possui uma agenda de demandas muitas vezes já de um longo período, a exemplo do caso dos(as) peritos(as). A representação por uma causa ou tema era uma expectativa desta pesquisa que estivesse prioritariamente relacionada à sociedade civil, o que não foi evidenciado na análise empírica.

Gráfico 58 - Quem ou o quê representa no Conasp por segmento (2011)?



Fonte: Dados de 2011 coletados pela autora.

Org.: a autora.

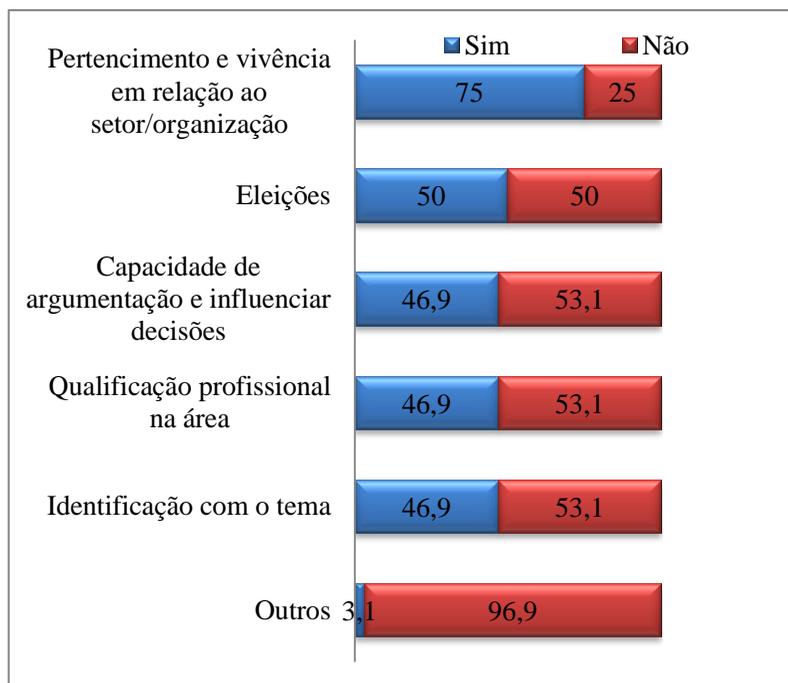
Por quais mecanismos os(as) representantes sentem-se aptos(as) para o exercício da representação? Para responder, os(as) conselheiros(as) foram indagados(as) sobre distintos modos de representação, dentre os quais estão o pertencimento e vivência em relação ao setor, o que corresponde à concepção de representação descritiva e enfoca na ideia de *ser alguém*, na semelhança com o representado mais do que na capacidade de *fazer* algo.

Essa abordagem do pertencimento é retomada na argumentação de Philips (2001, p. 273) que ressalta esta dimensão: “[...] representação adequada é, cada vez mais, interpretada como implicando uma representação mais correta dos diferentes grupos sociais que compõem o corpo de cidadãos, e noções de representação ‘típica’, ‘especular’ ou ‘descritiva’, portanto, têm retornado com força renovada”. Assim, Philips (2001, p. 272) destaca as demandas por *presença política*, de grupos de que se reconhecem como marginalizados, excluídos, grupos étnicos que almejam maior inclusão política. Trata-se de colocar em discussão “[...] a separação entre *quem* e o *quê* é para ser representado”.

Outro tipo de autorização mencionado refere-se ao eleitoral, que consiste em um mecanismo vinculado à concepção padrão de representação. Na sequência, a capacidade de argumentar e influenciar decisões e qualificação profissional também foi observada e remete à abordagem de recursos. Por fim, a identificação do representante com o tema refere-se ao conceito de representação como *advocacy* de Urbinati.

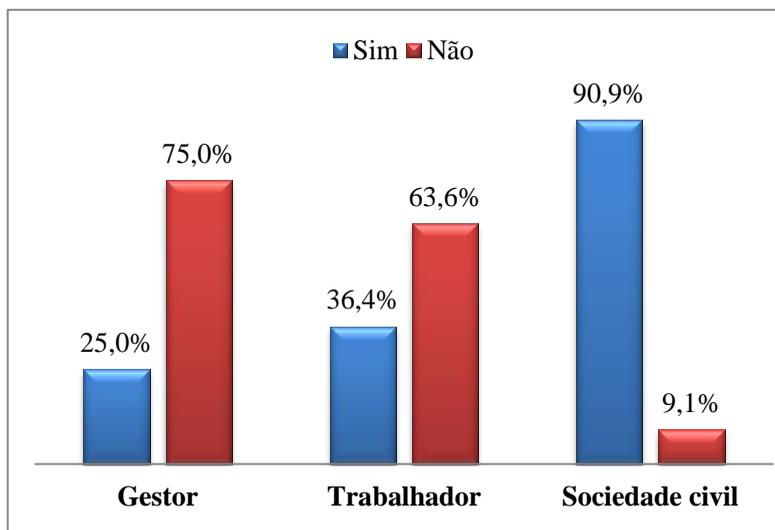
Neste sentido, questionou-se por meio de quais mecanismos os(as) conselheiros(as) consideravam-se autorizados para representar a sua entidade. O pertencimento e vivência em relação ao setor foi o mais citado, com 75% das respostas; em seguida vieram as eleições (50%); a capacidade de argumentar e influenciar decisões (46,9%); a qualificação profissional na área (46,9%); a identificação com o tema (46,9%). Contudo, as respostas necessitam ser analisadas de modo mais detalhado com o cruzamento por segmento.

Gráfico 59 - Por meio de quais mecanismos você se considera autorizado para representar a sua organização/entidade?



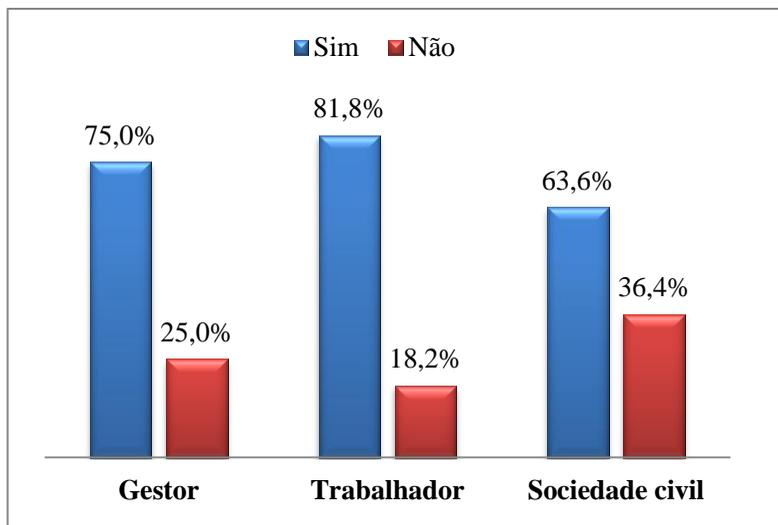
Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.
Org.: a autora.

Conforme retrata o gráfico 60, o argumento eleitoral possui grande peso para a sociedade civil, pois consiste no mecanismo de autorização mais citado entre todos por este segmento, com 90,9%. Este aspecto revela a importância que o processo eleitoral de 2010 possui na atual composição do Conasp, assim como o fato de a eleição para a sociedade civil ter sido disputada, demandando articulações. Em contrapartida, entre os(as) trabalhadores(as), as eleições possuem uma relevância menor, com 36,4% de respostas, o que pode ser um reflexo de que para os(as) trabalhadores(as) as principais categorias profissionais já estão consolidadas na forma de sindicatos e associações. Esta dimensão reforça o argumento do tipo diferenciado de representação desempenhado pelos(as) trabalhadores(as).

Gráfico 60 – Eleições

Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.

Org.: a autora.

Gráfico 61- Pertencimento e vivência

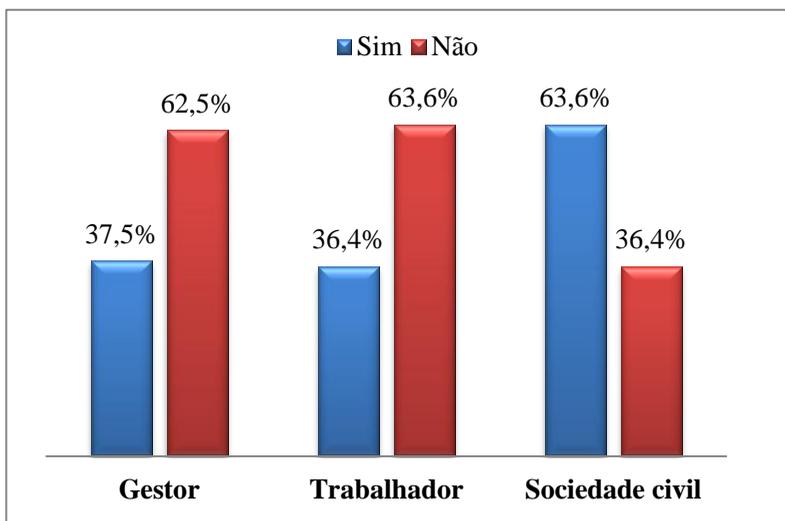
Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.

Org.: a autora.

Para os(as) trabalhadores(as), o argumento do pertencimento e vivência em relação ao setor de representação apresenta grande força, somando assim 81,8%. Esta dimensão da representação dos(as) trabalhadores(as) merece ser mais bem explorada e pode contribuir para a formulação do conceito de representação corporativa, pois a própria ideia de “corporação” aponta para um “espírito de corpo”⁵³, um coletivo. Entre os(as) gestores(as), o pertencimento e a vivência constituem-se em um forte mecanismo de autorização, com 75%, sendo mais relevantes que a capacidade de influenciar decisões e a própria qualificação profissional. Na sociedade civil, este tipo de autorização é o segundo mais citado, com 63,6%, o que também demonstra a importância da proximidade entre representante e representado(a) nos moldes apresentados por Philips. De qualquer modo, seria interessante um estudo mais aprofundado sobre as entidades da sociedade civil que se vinculam mais a este tipo de representação.

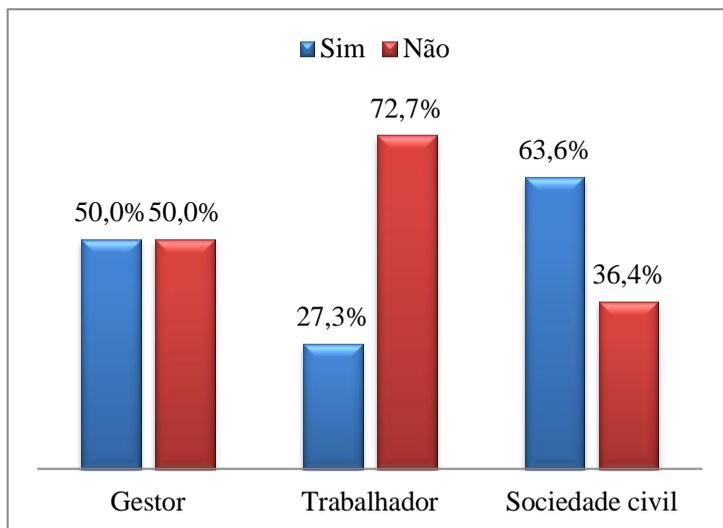
A capacidade de influenciar decisões possui maior peso para os(as) representantes da sociedade civil, que soma o mesmo percentual do argumento de pertencimento e vivência (63,6%). Assim, é interessante observar que este tipo de autorização vincula-se com a valorização do caráter de conflito da política, de interesses que estão em disputa e nesse contexto a capacidade de debate possui destaque. De modo distinto, trabalhadores(as) e gestores(as) apresentam um percentual menor com 36,4% e 37,5%.

⁵³ No caso da Polícia Militar, as contribuições de Jacqueline Muniz auxiliam na compreensão: “O *esprit de corps*, por exemplo, apresenta-se como um ingrediente indispensável à subjetividade policial militar. O perigo e os riscos vividos - e, em parcelas significativas dos casos, idealizados de forma extremamente romantizada - são compartilhados tão-somente com os pares, favorecendo a elaboração de fortes sentimentos de união e cumplicidade. De fato, o espírito de corpo, valorizado e disseminado internamente, tem alguma base na realidade do trabalho de polícia e é, em boa medida, um expediente afetivo propositado”. “[...] Pode-se dizer que uma das coisas que governam o centro da ação de polícia é a idéia latente de que “um de nós” pode estar correndo perigo em serviço e que o ‘nosso companheiro de farda’, agindo certo ou errado tecnicamente, necessita inquestionavelmente de ajuda. A camaradagem estrita e a solidariedade fraternal entre os policiais são ensinadas nos quartéis, objeto de regulamentação disciplinar e reforçadas nas ruas. Sua força corporativa cresce na proporção da iminência do risco ou de sua efetiva experimentação dentro e fora da corporação policial militar”. (MUNIZ, 1999, p. 100)

Gráfico 62 - Capacidade de influenciar decisões

Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.
Org.: a autora.

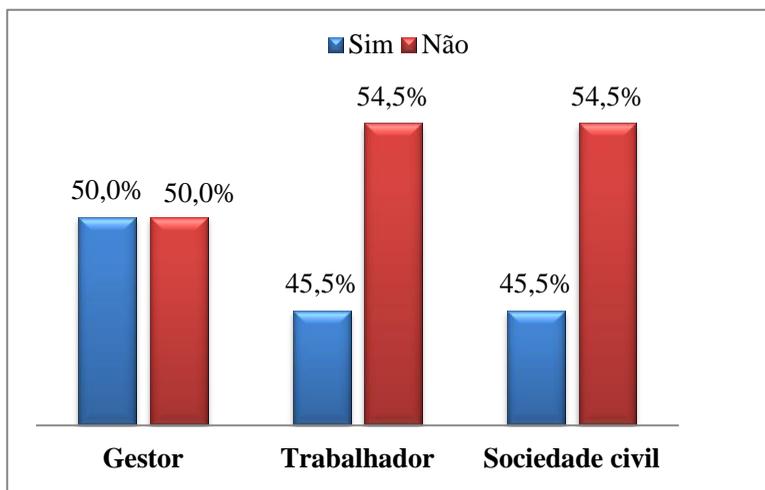
A identificação com o tema é o mecanismo de autorização mais relevante para os(as) representantes da sociedade civil, com 63,6%, estando assim no mesmo patamar do pertencimento e vivência na área, o que indica a existência de dimensões diferenciadas da representação política para este segmento. Tal aspecto pode reforçar a observação da existência de uma pluralidade de sociedades civis inseridas no Conasp. Entre os(as) gestores(as), a identificação com o tema possui uma relevância pequena (27,3%), o que contribuiu para observar as diferenciações entre os segmentos.

Gráfico 63 - Identificação com o tema

Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.
Org.: a autora.

A qualificação profissional apresenta maior relevância para os(as) gestores(as), com 50%. Mesmo assim, entre os(as) trabalhadores(as) a qualificação profissional é um atributo com mais de destaque que as eleições e a capacidade de influenciar decisões. Para os(as) representantes da sociedade civil, o mecanismo de autorização possui menor importância. De qualquer modo, convém lembrar que a escolaridade dos(as) conselheiros(as) é altíssima.

Gráfico 64 - Qualificação profissional



Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.
Org.: a autora.

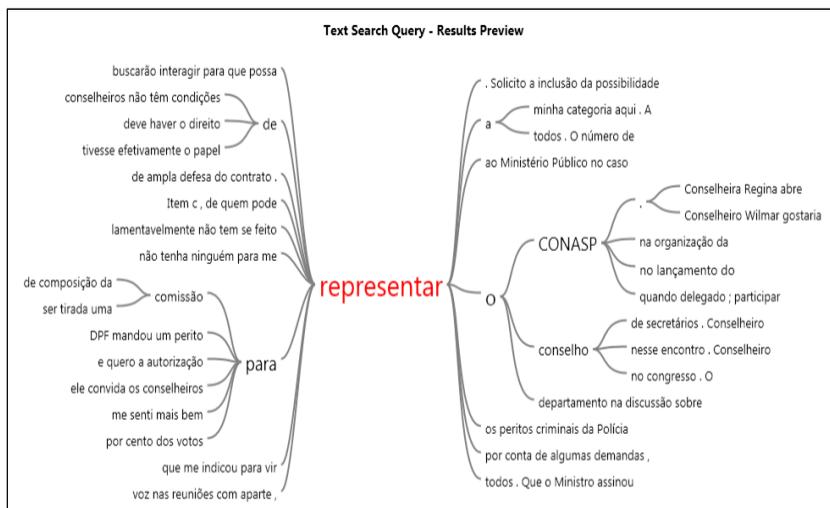
5.2 A MOBILIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO NAS REUNIÕES DO CONASP

Para tratar do modo como as concepções de representação política são mobilizadas nos debates do Conasp, utiliza-se como principal fonte as atas das reuniões do Conasp do período de 2009 a 2011. Com o auxílio do *software* para análise qualitativa NVivo 10, foi possível realizar uma busca sistemática de termos que abrangem a temática da representação como representar, represento, representação, mantendo assim uma relação entre texto e contexto.

O termo “representar” está presente em nove atas, com dezessete referências no total. Uma dimensão importante da mobilização consiste na possibilidade de representar o próprio Conasp em diferentes espaços, como pode ser observado nas seguintes citações extraídas das atas: “que os conselheiros não têm condições de representar a todos”; “representar o CONASP no lançamento do Plano Nacional de Combate à Intolerância Religiosa”, “quero a autorização para representar o CONASP na organização da Conferência Nacional de Juventude”. Estes debates envolveram questionamentos sobre a possibilidade de um conselheiro falar em nome do conselho e tal dimensão da representação

pode ser observada na árvore de palavras gerada pelo NVivo com a busca pelo termo “representar”, na qual o vínculo com o Conasp aparece com destaque:

Figura 12 - Árvore de palavras



Fonte: CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública. Atas das reuniões do Conasp de 2009 a 2011.

Org.: a autora.

O ato de representar parece associado também a certas categorias profissionais que nomearam representantes para a discussão de temas, como “[...] perito para representar o departamento na discussão sobre perícias” (Trabalhador, representante da Polícia Federal no Conasp apud CONASP, 2010e, p. 10); “[...] indicou para vir representar os peritos criminais da Polícia Federal” (Integrante do Departamento da Polícia Federal apud CONASP, 2011f, p. 10). Por fim, aparece ainda na despedida de um conselheiro do Conasp, que ocorreu em dezembro de 2011: “Eu acho que perdi um pouco esse entusiasmo que eu tinha para lutar pelas coisas e para buscar. Daí já não me senti mais bem para representar a minha categoria aqui” (Trabalhador, representante da ABC no Conasp apud CONASP, 2011f, p. 184).

Em 2009, ocorreu a solenidade de posse do Conasp “transitório”, na qual se destacou o papel do conselho como uma ação prioritária em decorrência da 1ª Conseg, pois até então “[...] não havia

representação de entidades dos trabalhadores do setor” (CONASP, 2009a, p. 2). Assim, a relação da conferência com o conselho marcou os encontros iniciais, quando se debateu sobre a composição: “ressalta que o conselho quer ter a representação que houve na CONSEG” (Representante da sociedade civil apud CONASP, 2010c, p. 10); “[...] a conferência criou uma referência nova na estrutura de representação dos conselhos. O conselho provisório tem uma composição diferente do conselho definitivo. O novo conselho prevê uma composição diferente” (Gestor apud CONASP, 2010c, p. 33). Neste período inicial, ocorreu a necessidade de afirmar o significado da representação, com afirmações do gênero: “a representação é da entidade do Conselho e não do conselheiro” (Secretaria Executiva, apud CONASP, 2009b, p. 8); “[...] representação institucional das entidades, não representação da pessoa física do conselheiro” (Secretário Nacional de Segurança Pública, apud CONASP, 2009b, p. 10).

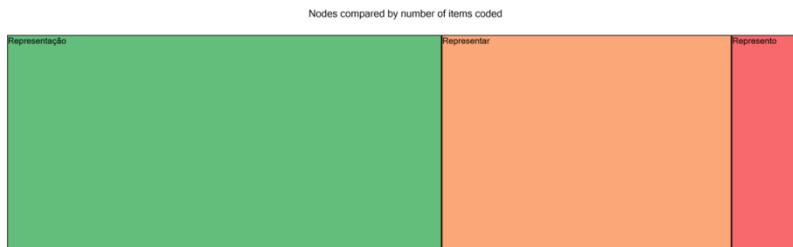
O ano de 2010 mobilizou vários debates sobre a futura composição do Conasp, pois foi um momento em que ocorreu o processo de audiências e consultas públicas. Neste período, debateram-se o regimento interno, as regras para o funcionamento do Conasp e ocorreu ainda o processo eleitoral, em decorrência destes motivos as discussões sobre representação intensificaram-se.

Na última reunião da gestão transitória, em dezembro de 2010, os(as) conselheiros(as) destacaram o trabalho que foi realizado como uma “missão” cumprida e partilharam expectativas quanto ao futuro do Conasp: “[...] para além do espaço de representação, o Conasp também deve ser um espaço de controle da segurança pública. Que se tem um grande desafio pela frente” (Sociedade civil apud CONASP, 2010e, p. 9). A própria composição do Conasp também foi frisada tanto para os trabalhadores quanto para a sociedade civil: “[...] é um grande prazer receber a Anaspra no Conselho que tem muito orgulho de dizer por onde vai ao Brasil que no Conasp há representação de praças”; “[...] vem de um segmento que não tem representação. Que representa cerca de 700 guardas com 83 mil servidores. Que hoje sabe que não tem que entrar pela porta dos fundos mas pela porta da frente” (Trabalhador, CONASP, 2010e, p. 14).

O termo representação é o que apresenta mais recorrência e está presente em 13 fontes (2009, 2010 e 2011), com 88 referências. A representação foi tema de discussão principalmente em 2010, no Conasp “transitório” e no final de 2011 quando o Conasp tratou do esboço do texto base para a realização da 2ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Os termos representação, representar e represento foram

comparados de acordo com a quantidade de referências codificadas, como se observa na figura:

Figura 13 - Comparação dos termos codificados



Fonte: CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública. Atas das reuniões do Conasp de 2009 a 2011.

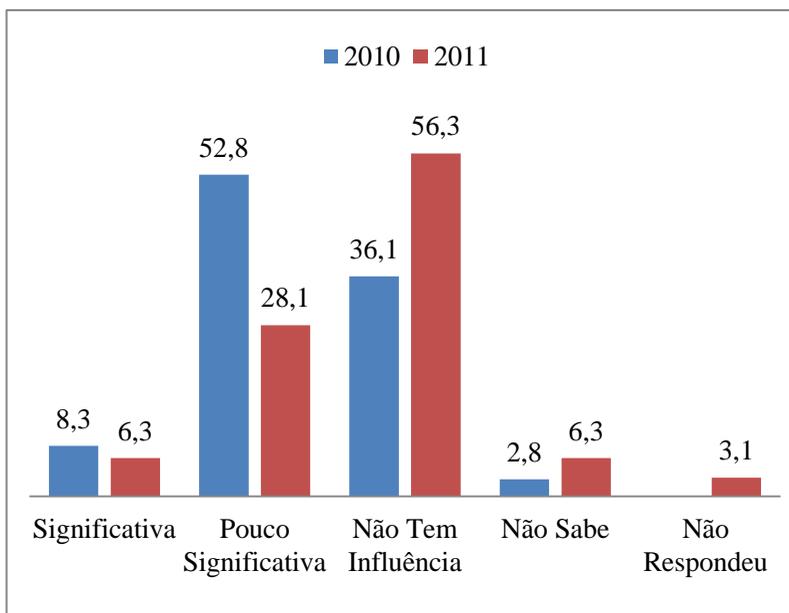
Org: Autora

5.3 CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE DE INFLUÊNCIA DA ATUAÇÃO DO CONSELHO – IAC

A percepção dos(as) conselheiros(as) sobre a capacidade de atuação do Conasp em diferentes esferas é relevante, pois se mostrou uma preocupação constante em diferentes momentos do ano de 2011 e pode se desdobrar na própria representação. De acordo com o gráfico 65, entre 2010 e 2011 ocorreu um aumento da visão entre os(as) conselheiros(as) de que o Conasp é incapaz de influenciar na agenda do Congresso, com 56,3% das respostas. Convém mencionar que integrantes do Congresso podem participar como convidados(as) do Conasp, mas isto não ocorreu. De qualquer modo, é possível observar que os(as) conselheiros(as) estão atentos para as discussões que ocorrem principalmente na Comissão de Segurança Pública, sendo que em 2011 o Conasp designou um representante para acompanhar de modo mais ativo os debates nesta esfera.

Como o Conselho Nacional de Saúde – CNS foi citado por vários(as) conselheiros(as) nas entrevistas, é pertinente contemplar alguns dados da pesquisa do IPEA. No caso da influência do CNS na agenda do Congresso Nacional, mais da metade dos(das) conselheiros(as) consideraram que a influência do conselho é pouco significativa ou inexistente (IPEA, 2012a).

Gráfico 65 - Influência da atuação do Conasp na agenda do Congresso



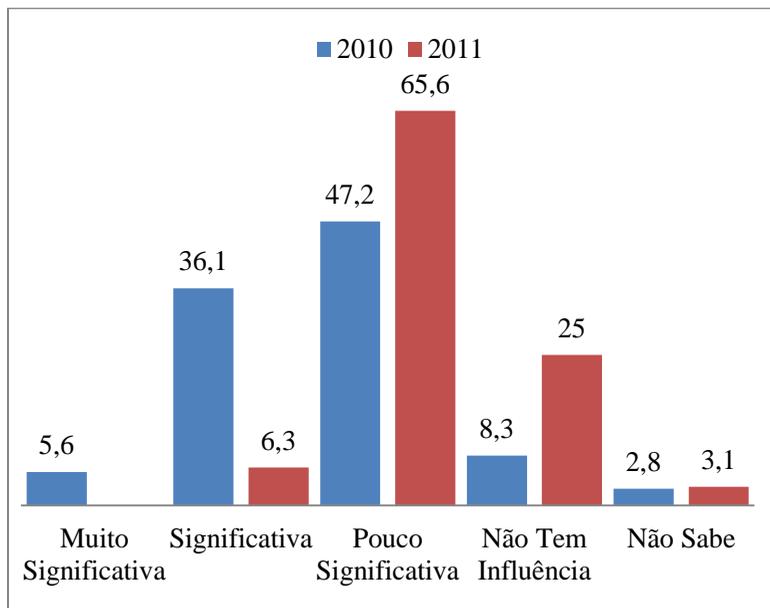
Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.
Org.: a autora.

A percepção dos(das) conselheiros(as) sobre a capacidade de influência da atuação do Conasp no Ministério da Justiça declinou entre 2010 e 2011, sendo que aumentou a percepção de que o conselho não possui influência (25% em 2011). Tal aspecto pode estar relacionado com o anseio por parte do Conasp “definitivo” em ter um papel mais ativo. O caso do CNS apresenta um resultado distinto do observado no Conasp, pois os conselheiros consideram alta a influência nas políticas públicas do Ministério da Saúde, totalizando 71% de significativa e muito significativa (IPEA, 2012a). Não se trata de estabelecer uma comparação arbitrária entre os dois conselhos, mas sim de agregar outros elementos para compreender as referências feitas ao CNS por conselheiros do Conasp.

Dando sequência às análises, a relação do Conasp com o Ministério da Justiça foi uma questão latente em 2011, uma vez que os

conselheiros solicitaram uma reunião extraordinária com o Ministro da Justiça para terem conhecimento das políticas de segurança pública.

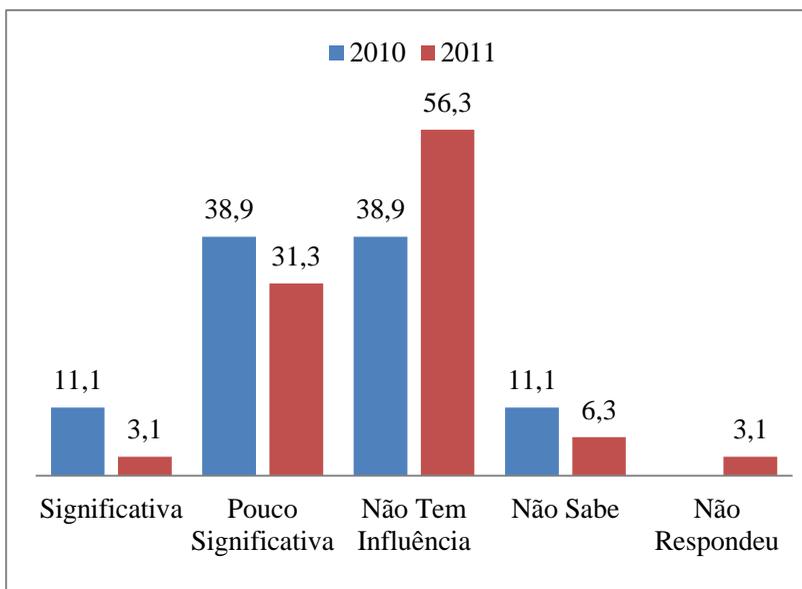
Gráfico 66 - Influência da atuação do Conasp no Ministério da Justiça



Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.
Org.: a autora.

A influência da atuação do Conasp em outros Ministérios é menor ainda e declinou no período analisado. Em entrevista realizada com integrantes da Secretaria Executiva, foi relatada a dificuldade que o próprio Ministério da Justiça tem em conhecer o trabalho dos outros conselhos que estão vinculados a ele. Mais complexa é uma articulação interministerial capaz de observar as demandas dos diversos conselhos existentes. No caso do Conselho Nacional de Saúde - CNS, os resultados foram semelhantes, pois 76% dos conselheiros responderam que não existe influência ou que esta é pouco significativa (IPEA, 2012a).

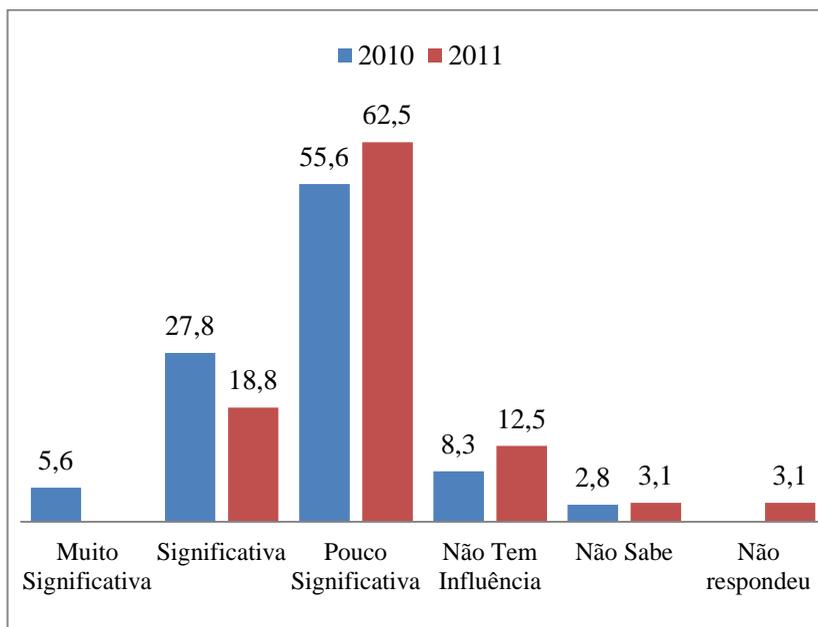
Gráfico 67 - Influência da atuação do Conasp nas políticas de outros Ministérios



Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.
Org.: a autora.

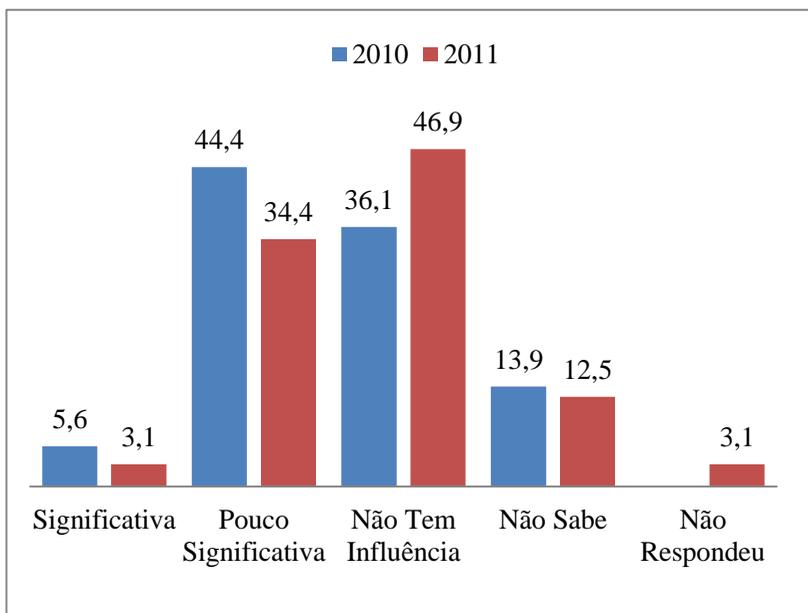
A influência da atuação do Conasp em iniciativas da sociedade civil apresenta o percentual mais relevante de respostas significativas (18,8% em 2011), mesmo quando em comparação com as demais questões. Quando se trata do setor produtivo, a percepção sobre a influência é pequena, sendo grande o número de respostas de que inexistente a influência.

Gráfico 68 - Influência da atuação do Conasp nas iniciativas da sociedade civil



Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.

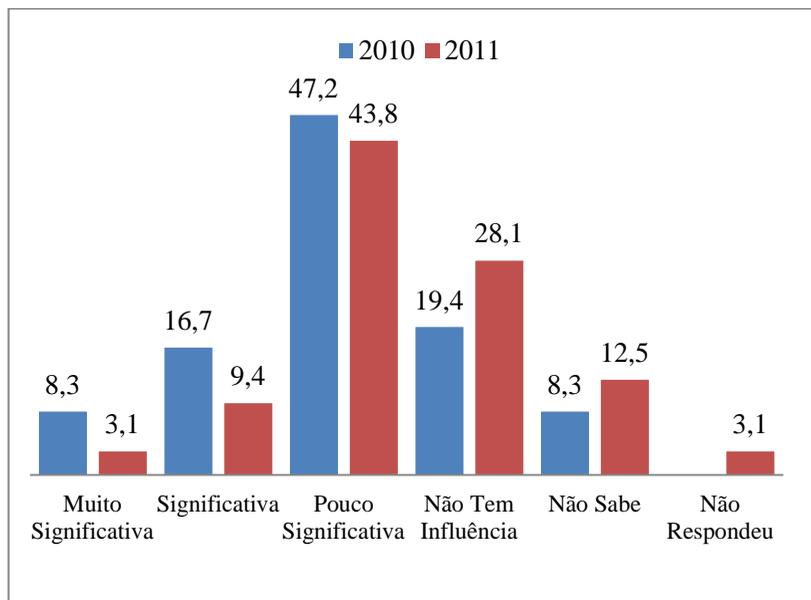
Org.: a autora.

Gráfico 69 - Influência da atuação do Conasp no setor produtivo

Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.
Org.: a autora.

Por fim, o Conasp apresenta pouca influência na opinião da percepção pública⁵⁴ sobre o tema da segurança pública, pois prevalecem as respostas pouco significativas (43,8% em 2011) e relacionadas à inexistência de influência (28,1% em 2011).

⁵⁴ Os dados do CNS apontam para um resultado semelhante, já que 60% dos conselheiros assinalaram que a influência na percepção da opinião pública sobre o tema é inexistente ou pouco significativa.

Gráfico 70 - Percepção pública sobre o tema

Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.

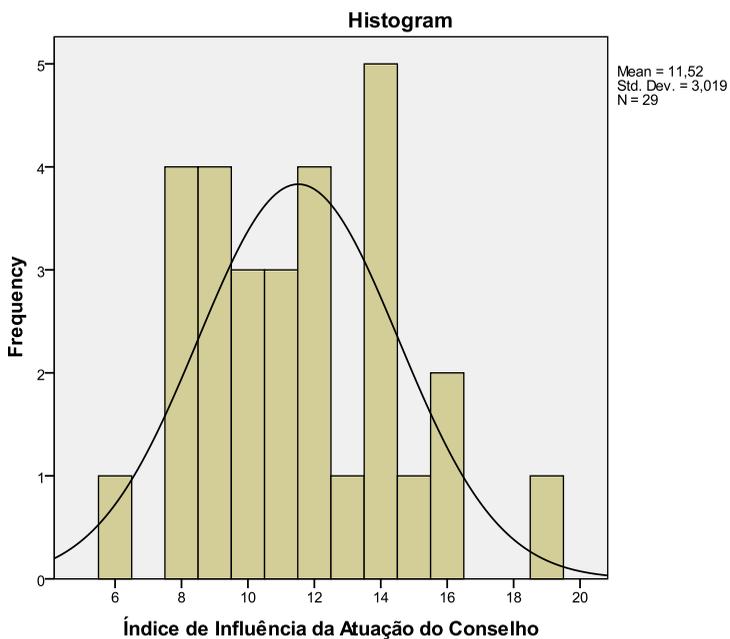
Org.: a autora.

Para tratar das informações anteriormente analisadas de modo mais sistemático e para oportunizar novos cruzamentos, foi desenvolvido o Índice de Influência da Atuação do Conselho – IAC⁵⁵, que consiste na soma das questões: Influência da atuação do Conasp nas Políticas do Ministério da Justiça; Influência da atuação do Conasp nas Políticas de outros Ministérios; Influência da atuação do Conasp nas iniciativas da sociedade civil; Influência da atuação do Conasp no setor produtivo; Influência da atuação do Conasp na percepção pública sobre o tema.

Os histogramas apresentados na sequência ilustram o comportamento dos índices em 2010 e 2011.

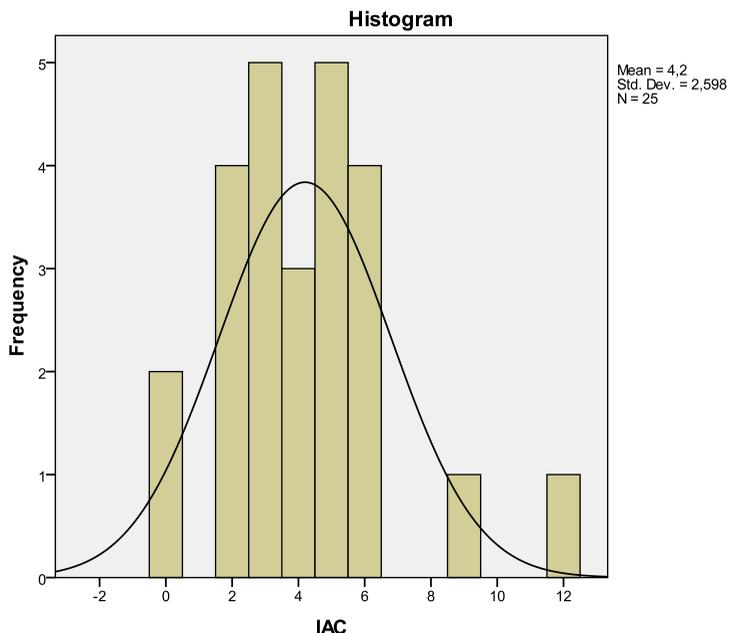
⁵⁵ O índice mostrou-se consistente, sendo que em 2010 o alpha de cronbach foi de 0,851 e em 2011 de 0,777.

Gráfico 71- Histograma: Índice de Influência da Atuação do Conasp (IAC) – 2010



Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.
Org.: a autora.

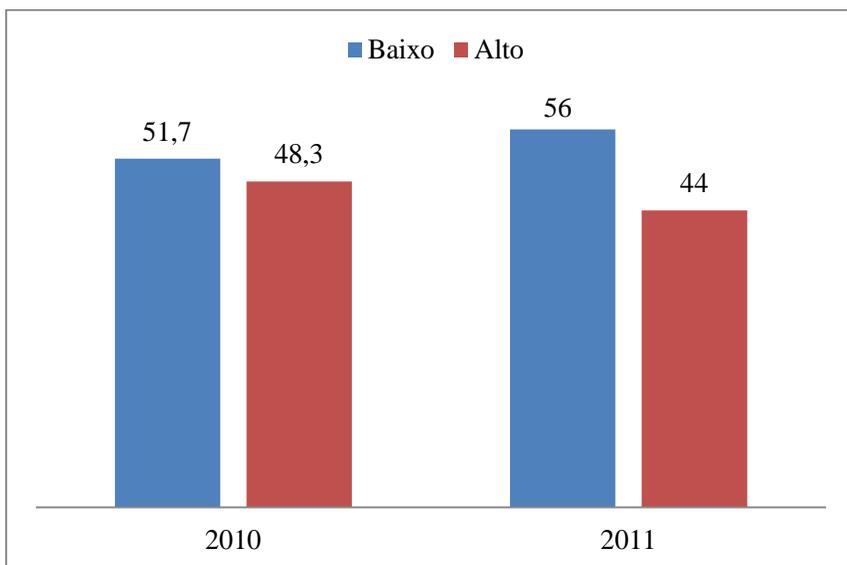
Gráfico 72 - Histograma: Índice de Influência da Atuação do Conasp (IAC) 2011



Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.
Org.: a autora.

O IAC foi categorizado em baixo e alto grau, utilizando como referência os valores abaixo e acima da média. O gráfico 73 retrata o índice, considerando que em 2011 prevaleceu o baixo grau de influência do Conasp.

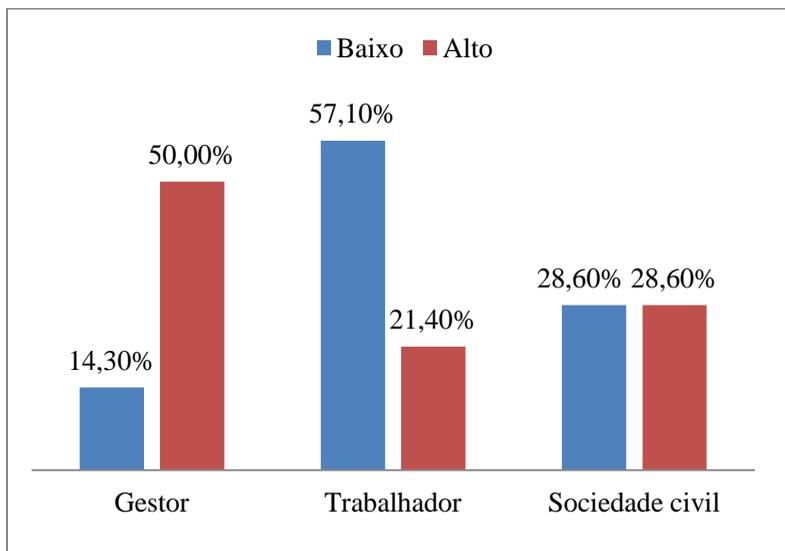
Gráfico 73 - Índice de Influência da Atuação do Conselho (2010 e 2011)



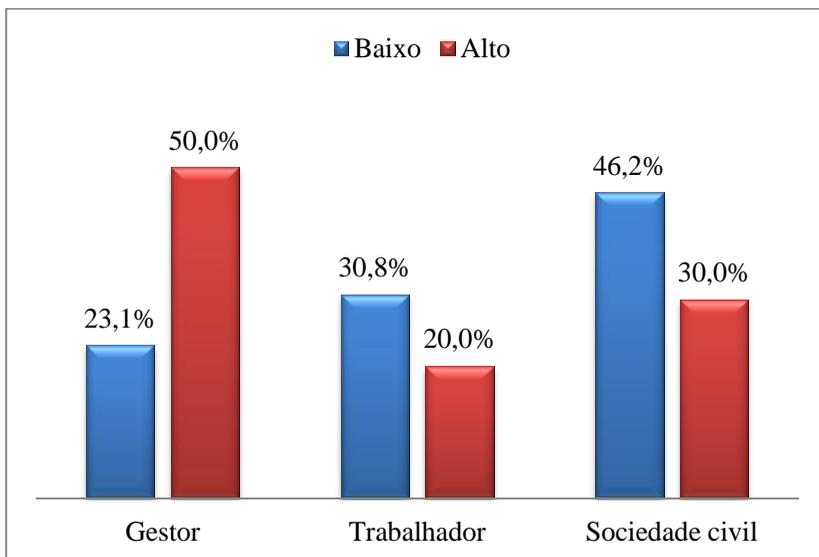
Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.

Org.: a autora.

No momento em que o IAC é cruzado com segmento, é possível observar distinções, posto que em 2010 a visão mais crítica sobre a influência do Conasp está entre os(as) trabalhadores(as) (57,1%) e na sequência entre os(as) representantes da sociedade civil (28,6%). Em 2011, a postura mais crítica está entre os(as) representantes da sociedade civil (46,8%), o que pode estar relacionado com as modificações que ocorreram na composição do segmento em decorrência do processo eleitoral, além disto, a própria expectativa com relação à capacidade de atuação do Conasp aumentou, já que o Conasp transitório tinha uma missão mais específica.

Gráfico 74 - IAC por segmento em 2010

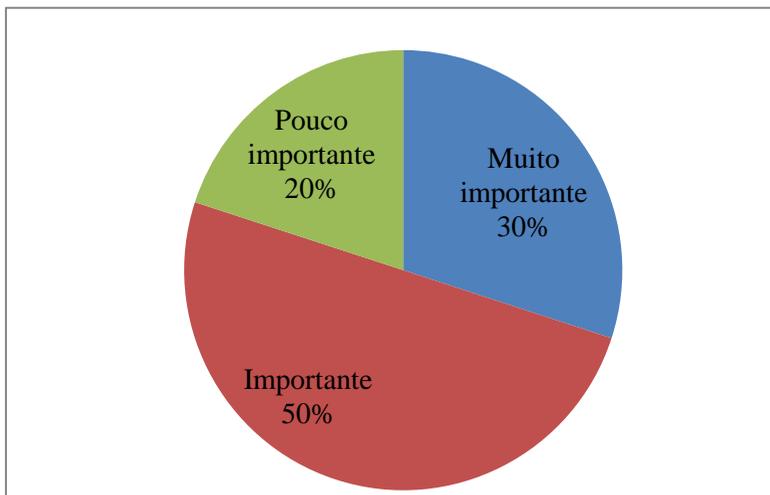
Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.
Org.: a autora.

Gráfico 75 - IAC por segmento em 2011

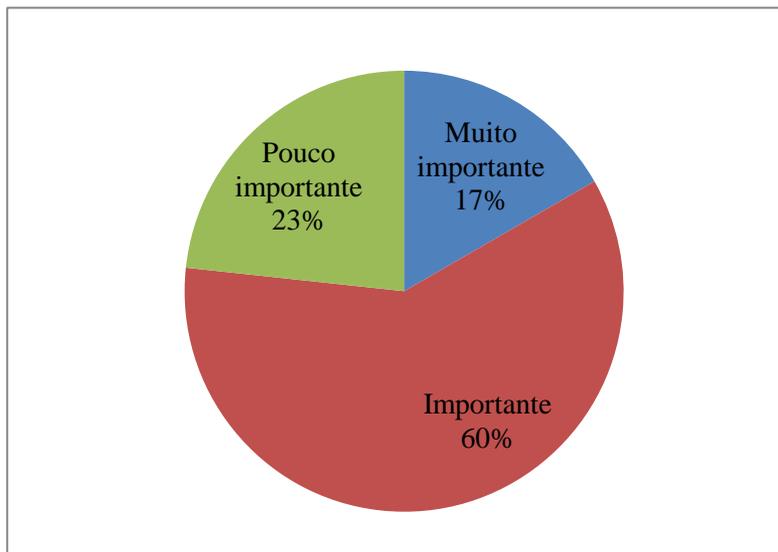
Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.
Org.: a autora.

5.4 ATOS DO CONASP

A visão dos(as) conselheiros(as) sobre os atos do Conasp é um elemento importante para refletir sobre a possibilidade de ação do Conasp. Apesar de os(as) conselheiros(as) serem bem críticos(as) quanto à capacidade de influência do conselho em diferentes esferas, os atos do Conasp são considerados como importantes. Neste sentido, as decisões realizadas pelo Conasp são tratadas como importantes (50%), do mesmo modo as moções (60%). O Conasp “transitório” aprovou três moções no período de 2009 a 2010 sobre os seguintes temas: descontinuação e a plena execução do orçamento previsto para a segurança pública; criação de defensoria pública nos estados de Goiás, Santa Catarina e Paraná; apoio ao movimento de mulheres do município de Queimados – Baixada Fluminense.

Gráfico 76 - Decisões do Conasp (2011)

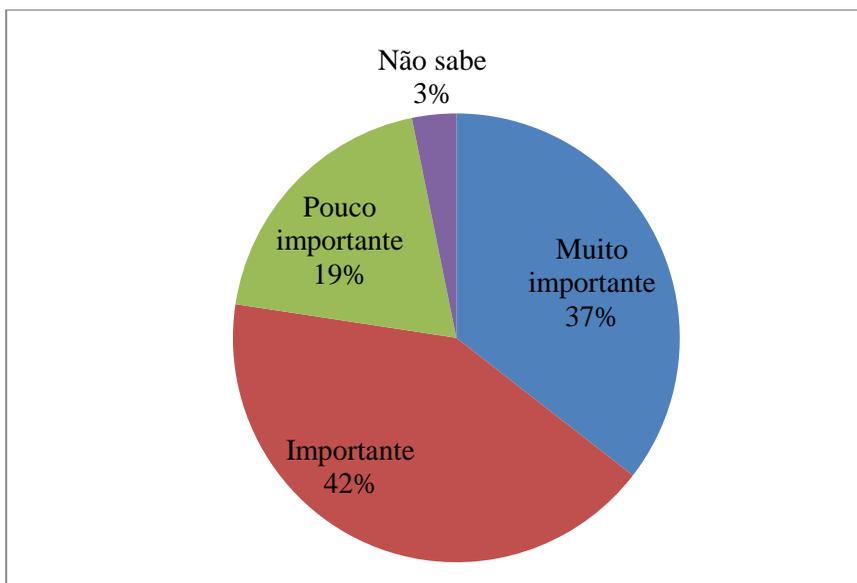
Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.
Org.: a autora.

Gráfico 77 - Moções do Conasp

Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.
Org.: a autora.

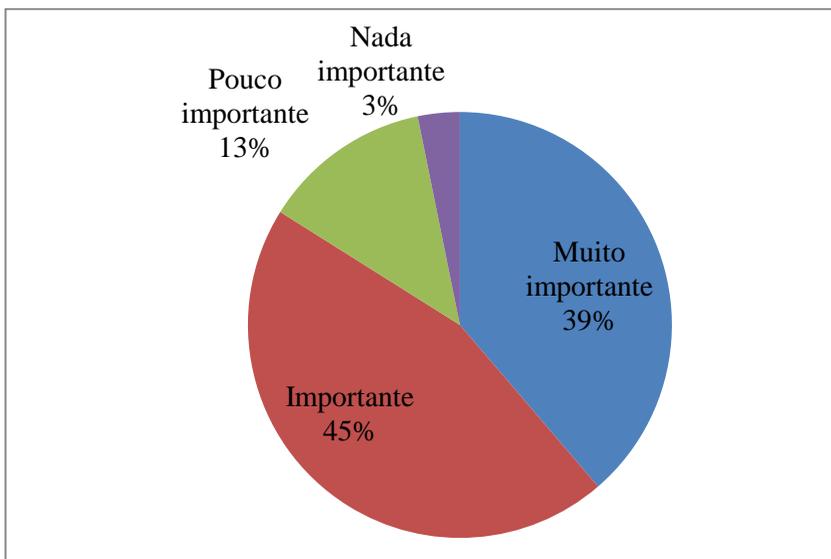
O Conasp produziu apenas um parecer em 2010, que versava sobre o papel dos municípios na segurança pública. Este parecer também obteve uma boa apreciação, pois foi considerado importante (42%).

Gráfico 78 – Parecer



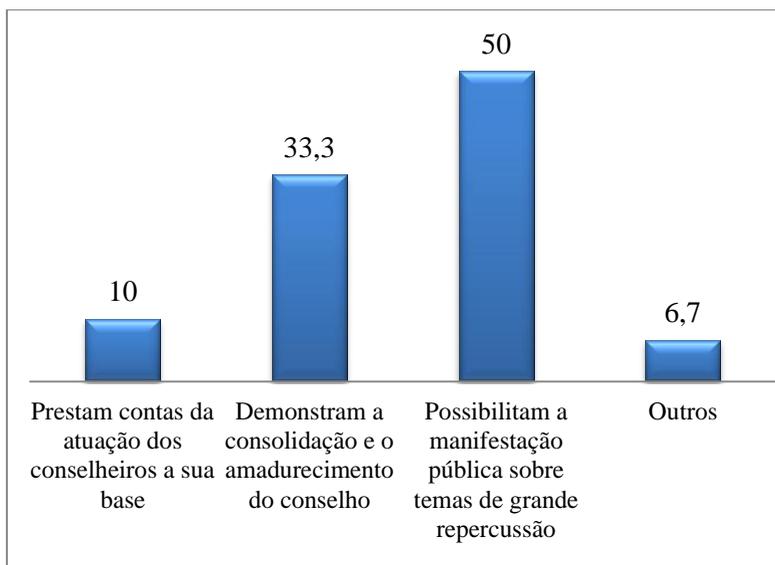
Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.
Org.: a autora.

Em 2011, já com a composição eleita, o Conasp aprovou quatro recomendações que trataram de temáticas diferentes, tais como: a campanha do desarmamento; o extermínio da juventude negra; manifestação sobre a perícia no estado de Alagoas; realização da 2ª Conferência Nacional de Segurança Pública que foi intensamente discutida na Câmara Técnica de Mobilização e Acompanhamento das Diretrizes. Na avaliação dos conselheiros, as recomendações possuíram o mais elevado percentual de muito importante (39%).

Gráfico 79 – Recomendações

Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.
Org.: a autora.

Gráfico 80 - No ano de 2011 já foram aprovadas quatro recomendações pelo Conasp. Qual é a principal importância destes atos?



Fonte: Dados de 2010 cedidos pelo Projeto “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” do IPEA/; Dados de 2011 coletados pela autora.
Org.: a autora.

Quando se trata de observar a relevância das recomendações aprovadas pelo Conasp no ano de 2011, os(as) conselheiros(as) destacaram a possibilidade de manifestação pública sobre temas de grande repercussão (50%) e a demonstração da consolidação e amadurecimento do conselho (33,3%). As recomendações como uma possibilidade de prestação de contas em relação à base foi citada por apenas 10%.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O legado da 1ª Conseg foi o principal questionamento que motivou a realização desta pesquisa, contudo, foi necessário apreendê-lo em termos diferenciados da suposição inicial. Nesta perspectiva, as entrevistas realizadas, bem como a observação das reuniões possibilitaram um aprofundamento sobre os possíveis significados do legado. Neste sentido, destaca-se que este está mais relacionado com a existência de redes de relações que foram estabelecidas, do que em termos das próprias diretrizes aprovadas. Tratou-se de algo vivenciado mais no plano micro, ou seja, o canal de diálogo que foi estabelecido entre trabalhadores, sociedade civil e o próprio momento de convivência entre os diferentes segmentos. A realização da 1ª Conseg contribuiu para modificações na articulação entre os atores que compõem o campo da segurança pública, todavia o documento final da Conferência com as diretrizes é polêmico, sendo difícil estabelecer nexos causais entre ações implementadas e as diretrizes. De modo mais amplo, a relação entre conselhos nacionais e a realização das conferências necessita maior investigação.

Não assumir antecipadamente um único conceito de representação possibilitou que as diferentes concepções fossem expostas para os(as) conselheiros(as) e também atenuou a dificuldade de abordar um objeto de pesquisa em constantes modificações⁵⁶. Por exemplo, a maior dificuldade enfrentada pelo Conasp em 2010, segundo os(as) conselheiros(as), consistiu no pouco tempo de reuniões. Já em 2011 foi apontada a baixa prioridade política por parte do Ministério da Justiça. Assim sendo, as análises desenvolvidas permitiram observar que as representações assumem características diferenciadas de acordo com os segmentos em questão.

Quando se tratou das concepções de representação política, o argumento do pertencimento e vivência em relação ao setor foi o mais citado para expressar o tipo de representação que os conselheiros consideraram mais relevante. Entre os(as) representantes da sociedade civil, as eleições foram o mecanismo mais citado, com 90,9%, o que reforça o peso do processo eleitoral. O argumento do pertencimento e vivência foi o segundo mais citado, juntamente com a capacidade de

⁵⁶ Para citar um exemplo destas modificações, as reuniões de 2012 adquiriram outro formato em 2012, pois o Conasp passou a realizar audiências públicas sobre temas polêmicos, como a questão da desmilitarização. Neste processo, a vice-presidência passou a ser destinada à sociedade civil, sendo ocupada pela Rede Desarma Brasil.

influenciar decisões e a identificação com o tema. De qualquer modo, é necessário refletir sobre como estes três aspectos se relacionam no exercício da representação. Ao mesmo tempo em que existe uma relação de afinidade entre representante e representado, existe a identificação com o tema e a capacidade de influenciar decisões (que remete ao conflito político ou até mesmo à capacidade de debate). Em síntese, a representação como *advocacy* guarda maior conexão com a representação da sociedade civil, mas em articulação com a representação descritiva e a perspectiva dos recursos. Além disto, tais constatações podem reforçar a análise desenvolvida na dissertação sobre a existência de uma pluralidade de sociedades civis inseridas no Conasp.

Ao analisar as representações da sociedade civil, é necessário compreendê-las em uma perspectiva plural, na medida em que integram a sociedade civil movimentos sociais e entidades com perfis diferenciados. Portanto, as trajetórias, os projetos e repertórios de ação são distintos na sociedade civil. Existem movimentos que foram criados nas décadas de 1970 e 1980, originários durante o regime ditatorial e a transição democrática. Outras entidades constituídas neste período dedicaram-se às pesquisas, bem como à articulação da sociedade civil. Já parte das entidades e movimentos criados a partir da década 1990 possui relação com o fortalecimento das ONG's que foram impulsionadas pelo crescimento da criminalidade - temática que apresenta diferentes vieses no Conasp (construção de uma cultura de paz, ressignificação do sentido atribuído às favelas, intervenção social). Destaca-se ainda a conexão da sociedade civil com demandas de movimentos identitários (movimento negro, GLBT).

No caso dos gestores, existe uma rotatividade maior em decorrência principalmente da sujeição às mudanças de governo no âmbito federal, estadual e municipal. Para os gestores, o argumento do pertencimento e vivência possui a maior importância para a representação, sendo inclusive superior à qualificação profissional e à capacidade de influenciar decisões, o que pode reafirmar o peso do pertencimento e atuação na área para a gestão da segurança pública.

Entre os trabalhadores, o argumento do pertencimento e vivência possui grande força, com 81,8%. Esta dimensão da representação dos trabalhadores merece ser mais bem explorada e pode contribuir para a formulação do conceito de representação corporativa. Quando se observa a atuação de conselheiros(as) em outros Conselhos Nacionais, pode-se identificar que os trabalhadores participam prioritariamente do Conasp, ao passo que os representantes da sociedade civil possuem uma experiência mais larga em outros Conselhos. Além

disto, os trabalhadores possuem o maior percentual de atuação em consonância com os interesses do setor. Quando questionados sobre quem ou o quê representam prioritariamente no Conasp, prevalece a representação por uma causa ou tema específico, assim como a representação por um setor ou segmento.

É relevante que a representação não esteja dissociada da dimensão da ação, pois os conselheiros constantemente preocupam-se com a capacidade de interferência do Conasp em diferentes instâncias (Ministério da Justiça, Mídia, Congresso Nacional, etc.). Contudo, os dados analisados sinalizam o predomínio da percepção entre os conselheiros/as de uma baixa capacidade de influência do Conasp.

A representação como *standing for* está fortemente presente nos dados analisados, especialmente pela sua concepção descritiva, na qual existe semelhança de características entre o(a) representante e o(a) representado(a), o que sinaliza a importância de retomar um conceito que Pitkin deixa em segundo plano. O conceito de representação corporativa necessita um aprofundamento teórico, e, sobretudo, trata-se de um aspecto que não merece ser negligenciado, pois a inserção de trabalhadores no contexto da segurança pública também se constitui em uma inovação institucional relevante.

O debate sobre a teoria democrática retoma a representação política dissociando-a algumas vezes do governo representativo como um todo, ao enfatizar principalmente o fenômeno da pluralização da representação da sociedade civil. Entretanto, a conexão entre estas duas esferas necessita um maior aprofundamento teórico que torne possível observar as possíveis relações ou modificações que uma impõe sobre a outra. Nas entrevistas e no decorrer das reuniões, os(as) conselheiros(as) demonstraram interesse em acompanhar a tramitação de projetos de lei que versaram sobre aspectos polêmicos e, mesmo, em manifestar-se na Comissão de Segurança Pública da Câmara dos Deputados. No que se refere à inclusão política, Luchmann e Almeida (2010) apontam que a presença feminina é mais acentuada nos conselhos gestores em comparação com as instâncias tradicionais de representação política. No caso do Conasp, é justamente pela sociedade civil que ocorre a maior presença de mulheres. Assim sendo, é necessário indagar se as representações existentes nos Conselhos podem suprir lacunas existentes no governo representativo. Neste sentido, a seguinte reflexão de Almeida (2010, p. 149) merece ser retomada:

Ao enfatizarem o mandato e a trajetória/experiência/afinidade, os atores estão

indo no cerne dos problemas levantados pela crise da representação, a saber, a ausência de conexão entre representantes e representados, tanto no que diz respeito aos seus interesses, perspectivas, opiniões, quanto em relação à distância dos primeiros da realidade dos segundos.

É interessante, sobretudo, destacar que o debate sobre representação política pode adquirir uma potencialidade maior quando conectado com a teoria democrática contemporânea. As reflexões de Pierre Rosavallon sobre a legitimidade democrática possibilitam uma melhor articulação de algumas argumentações desenvolvidas ao longo da dissertação. Pierre Rosavallon analisa que do começo do século XX até a década de 1980 prevaleceu um sistema de dupla legitimidade que assentou os regimes democráticos: a legitimidade de estabelecimento, que se referiu à consagração das urnas e implicou no reconhecimento de um poder; e a legitimidade de identificação com a generalidade social que abrangeu a adequação a uma norma ou valores. A eleição passou a ter uma função mais reduzida e a noção de maioria mudou de sentido, pois o povo não é mais percebido como uma massa homogênea, mas sim como uma “sucesión de historias singulares” (ROSANVALLON, 2009, p. 25).

Na década de 80, este sistema de dupla legitimidade que serviu de base para as instituições democráticas debilitou-se, sendo que o principal movimento de mudança foi a emergência de uma era de particularidades que implicou na reformulação das expectativas políticas dos cidadãos. Neste processo, a noção de maioria perdeu a sua antiga consistência e o uso da palavra “povo” implicou na negação do reconhecimento, em privar direitos, remetendo a uma generalidade invisível. Hoje, compreende-se povo pela noção de minoria, como “[...] la suma sensible de situaciones de minoria de toda naturaleza, una forma nueva de presentación de lo social en la era de las singularidades⁵⁷” (ROSANVALLON, 2009, p. 114). Por tais mudanças, Rosavallon dedica-se à refundação da legitimidade democrática ao formular os conceitos de legitimidade de imparcialidade, reflexividade e proximidade.

Em decorrência das reflexões desenvolvidas nos capítulos anteriores, destacam-se as características da legitimidade de proximidade. A proximidade implica na presença, atenção, empatia,

⁵⁷ “A soma sensível de situações de minoria de toda natureza, uma forma nova de apresentação do social na era das singularidades”.

uma nova modalidade de relação entre governantes e governados(as) e, por isso, a legitimidade de proximidade conecta-se com as seguintes questões: as demandas por reconhecimento; uma concepção de governo que está vinculada às situações individuais, compreendendo assim a política como a “arte de governar”; a emergência de uma nova generalidade que se orienta por uma preocupação de proximidade e particularidade; a política de presença e a democracia de interação.

Seguindo as proposições de Rosanvallon, a política de presença tem efeitos para a sociedade, especialmente na compreensão do que pertence à ordem do político. Assim, emerge na sociedade uma militância de presença que cresce junto com o declínio das tradicionais organizações representativas e pode enriquecer a ação política ao ampliar as formas de representação. A presença política está também se convertendo em uma forma política ao redefinir as relações entre governantes e governados(as), possibilitando modificações no debate sobre o governo representativo e no próprio lugar das instituições eleitorais-representativas:

Mientras que los compromisos electorales establecen un vínculo que se siente cada vez más débil y altamente hipotético, la presencia ofrece su consistencia inmediata y efectiva. Se podría decir que la empatía, por su parte, mantiene siempre sus promesas aunque sean modestas. Los gobernantes han tomado nota del desencanto de los ciudadanos. Al mismo tiempo, se comprometen menos con los resultados. Se conforman con garantizar la energía que desplegarán, la atención que aplicarán, la preocupación que los animará⁵⁸ (ROSANVALLON, 2009, p. 286).

Os argumentos de Rosanvallon possibilitam uma compreensão mais apurada da importância que as institucionalidades participativas como conselhos e conferências adquiriram no contexto brasileiro nos últimos dez anos e ao mesmo tempo suscitam indagações acerca do futuro destas. Elementos da legitimidade de proximidade perpassaram a

⁵⁸ “Enquanto os compromissos eleitorais estabelecem um vínculo que se sente cada vez mais débil e altamente hipotético, a presença oferece a sua consistência imediata e efetiva. Se poderia dizer que a empatia, por sua parte, mantém sempre as suas promessas, ainda que sejam modestas. Os governantes têm tomado nota do desencanto dos cidadãos. Ao mesmo tempo, comprometem-se menos com os resultados. Conformam-se em garantir a energia que desdobram, a atenção que aplicaram e a preocupação que os animará”.

constituição do Conasp e encontraram espaço em como a representação é mobilizada principalmente por gestores e representantes da sociedade civil. Contudo, ao mesmo tempo em que tais espaços participativos foram desenvolvidos, outras indagações destacam-se nesta pesquisa, tais como: o anseio de conselheiros(as) em maior influência política; as desigualdades de recursos; e, em um cenário mais amplo, a própria natureza da relação entre democracia e segurança pública, que necessita não ser mais descrita como paradoxal.

REFERÊNCIAS

ABERS, R., SERAFIM, L., TATAGIBA, L. A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo. **Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais**, 35º, GT Controles Democráticos e Legitimidade. Caxambu/MG, 2011.

ABGLT – Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. **Página Principal**. Disponível em: <<http://www.abglt.org.br/port/index.php>>. Acesso em 13 abr. 2012.

ABONG – Associação Brasileira de Organizações não-Governamentais. **Carta de Princípios**. Disponível em: <http://www.abong.org.br/quem_somos.php>. Acesso em: 13 abr. 2012.

ADORNO, S. Homicídios e violação dos direitos humanos em São Paulo. **Estudos Avançados**, vol.17 n°.47, São Paulo, 2003 .

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

ALMEIDA, D. R. . Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos municipais de saúde no Brasil. In: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. 1. ed.São Paulo: Cortez, 2010, v. 3, p. 129-174.

ALMEIDA, M. S. M. **Gajop**: 30 anos contribuindo para democracia. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <conasp@googlegroups.com>. 15 nov. 2011.

ALVES, H. **Relatório Final do 2º Grupo de Trabalho para Acompanhamento da Implementação das Diretrizes da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**, Ministério da Justiça, 2011.

ALVES, H.; MONTEIRO, A. Sociedade civil e segurança pública: a primeira eleição do Conselho Nacional de Segurança Pública. **Congresso Internacional da Alas, XXVIII**, UFPE, Recife – PE, 2011.

AMEBRASIL – Associação dos Oficiais Militares Estaduais do Brasil. **Histórico**. Disponível em: <amebrasil.com.br/site/?page_id=12>. Acesso em: 20 abr. 2012.

ARCHANJO, D. R., Representação política: um diálogo entre a teoria e a prática. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 19, n. 38, p. 65-83, fev. 2011, 2011.

AVRIZTER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

_____. (org). **A dinâmica da participação local no Brasil**. Cortez Editora, 2010.

BAUER, M. GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 2002.

BOURDIEU, P. Algunas propiedades de los campos. **En Sociología y cultura**. México: Conaculta, 1990, p. 135-141.

_____. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil; Lisboa, Portugal: Difel, 1989.

BORBA, J.; LUCHMANN, L. H.H. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**. V. 2, n. 2, jul/dez. 2010.

BOSCHI, R. Corporativismo societal: a democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro. **Insight Inteligência**, jan/março, 2010.

BRASIL. **Decreto nº. 6.950, de 26 de agosto de 2009**. Dispõe sobre a composição, estrutura, competências e funcionamento do conselho nacional de segurança pública – CONASP, e dá outras providências. Revogado pelo Decreto nº 7.413, de 30 de dezembro de 2010. Brasília: Casa Civil, 2009.

BRASIL. Ministério da Justiça. Segurança Pública. **Conasp**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ6A5DC21EITEMIDF8E31D52739549158A2E8A1F5958998APTBRNN.htm>>. Acesso em: 18 abr. 2012.

BRASIL. Ministério da Justiça. Segurança Pública. Conselho Nacional de Segurança Pública - Conasp. **Histórico**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/>>. Acesso em: 17 abr. 2012.

BRASIL. Ministério da Justiça. Segurança Pública. Execução Penal.CBPCP. **Histórico**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJE9614C8CITEMID8137E1B511B64FE786D79571348AF935PTBRNN.htm>>. Acesso em 13 abr. 2012b.

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

CEN BRASIL – Coletivo de Entidades Negras. **Página Principal**. Disponível em: <<http://cenbrasil.blogspot.com.br>>. Acesso em: 16 abr. 2012.

CFP – Conselho Federal de Psicologia. **Conheça o CFP**. Disponível em <<http://site.cfp.org.br/cfp/conheca-o-cfp/>>. Acesso em: 17 abr. 2012.

CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública. **Ata da 1ª Reunião Ordinária do Conasp realizada em 14 e 15 de outubro de 2009.** Brasília, 2009a. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ337926C4ITEMIDB7EADD32D6D84917830D4DB425CB5A13PTBRNN.htm>> Acesso em: 18 jun. 2012.

CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública. **Ata da 2ª Reunião Ordinária realizada em 03 e 04 de dezembro de 2009.** Brasília, 2009b Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ337926C4ITEMIDB7EADD32D6D84917830D4DB425CB5A13PTBRNN.htm>> Acesso em: 18 jun. 2012.

CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública. **Ata da 3ª Reunião do Conasp realizada em 04 e 05 de fevereiro de 2010.** Brasília, 2010a. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ337926C4ITEMIDB7EADD32D6D84917830D4DB425CB5A13PTBRNN.htm>> Acesso em: 18 jun. 2012.

CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública. **Ata da 4ª Reunião do Conasp realizada em 22 e 23 de abril de 2010.** Brasília, 2010b. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ337926C4ITEMIDB7EADD32D6D84917830D4DB425CB5A13PTBRNN.htm>> Acesso em 18 jun. 2012.

CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública. **Ata da 6ª Reunião Ordinária do Conasp realizada em 10 e 11 de junho de 2010.** Brasília, 2010c. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ337926C4ITEMIDB7EADD32D6D84917830D4DB425CB5A13PTBRNN.htm>> Acesso em: 18 jun. 2012.

CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública. **Ata da 5ª Reunião Ordinária do Conasp realizada em 05 e 06 de agosto de**

2010. Brasília, 2010d. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ337926C4ITEMIDB7EADD32D6D84917830D4DB425CB5A13PTBRNN.htm>> Acesso em: 18 jun. 2012.

CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública. **Ata da 7ª Reunião do Conasp realizada em 10 de dezembro de 2010.** Brasília, 2010e. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ337926C4ITEMIDB7EADD32D6D84917830D4DB425CB5A13PTBRNN.htm>> Acesso em 18 jun. 2012.

CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública. **Ata da 9ª Reunião do Conasp realizada em 10 e 11 de fevereiro de 2011.** Brasília, 2011a. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ337926C4ITEMIDB7EADD32D6D84917830D4DB425CB5A13PTBRNN.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2012.

CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública. **Ata da 10ª Reunião do Conasp realizada em 14 e 15 de abril de 2011.** Brasília, 2011b. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ337926C4ITEMIDB7EADD32D6D84917830D4DB425CB5A13PTBRNN.htm>> Acesso em: 18 jun. 2012.

CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública. **Ata da 11ª Reunião do Conasp realizada em 08 a 10 de junho de 2011.** Brasília, 2011c Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ337926C4ITEMIDB7EADD32D6D84917830D4DB425CB5A13PTBRNN.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2012.

CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública. **Ata da 12ª Reunião do Conasp realizada em 04 a 05 de agosto de 2011.** Brasília, 2011d. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ337926C4ITEMIDB7EADD32D6D84917830D4DB425CB5A13PTBRNN.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2012.

CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública. **Ata da 13ª Reunião do Conasp realizada em 04 a 05 de outubro de 2011.**

Brasília, 2011e. Disponível em:
 <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ337926C4ITEMIDB7EADD32D6D84917830D4DB425CB5A13PTBRNN.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2012.

CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública. **Ata da 14ª Reunião Ordinária realizada em 01 e 02 de dezembro de 2011.** Brasília, 2011f. Disponível em:
 <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ337926C4ITEMIDB7EADD32D6D84917830D4DB425CB5A13PTBRNN.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2012.

CORTÊS, Soraya. GUGLIANO, Alfredo. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, nº 24, mai./ago. 2010, p. 44-75.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 2005.

_____. **Democracia y sus críticos**. Buenos Aires, Paidós, 1989.

DENZIN, N. K. LINCOLN, Y. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K. LINCOLN, Y. (Org). **O planejamento da pesquisa qualitativa**: teorias e abordagens. Tradução Sandra Regina Netz, Porto Alegre: Artmed, 2006, p. 15-42.

FENAPRF – Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais. **História**. Disponível em: < <http://fenaprf.org.br/fenaprf/historia>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

FENDH – Fórum das Entidades Nacionais de Direitos Humanos. **Homepage**. Disponível em:

<http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1>. Acesso em 16 abr. 2012.

FOJUNEBA – Fórum Baiano de Juventude Negra. **Campanha Nac. Contra o Extermínio da Juv. Negra**. Publicado em 6 ago 2009. Disponível em <<http://fojuneba.blogspot.com.br/2009/08/campanha-nac-contra-o-exterminio-da-juv.html>>. Acesso em: 16 abr. 2012.

FOJUNEBA – Fórum Baiano de Juventude Negra. **Quem Somos**. Disponível em <fojuneba.blogspot.com.br>. Acesso em: 16 abr. 2012.

FUKS, M. PERISSINOTTO, R. Recursos, Decisão e Poder: Conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 21, n° 60, 2006.

GOHN, M. G. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

GUBA, E. G. The Alternative Paradigm Dialog. In: GUBA, E. G. **The Paradigm Dialog** (Org.). Newbury Park, London, New Delhi: SAGE Publications, 1990, p. 17-27.

GURZA LAVALLE, A. G. Sem pena nem glória. O debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos Cebrap**, n. 66, p. 91-109, jul. 2003,

_____. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 3-23, 2011.

GURZA LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.P.; CASTELLO, G. Democracia, Pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006a.

GURZA LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 21, n. 60, p. 43-66, fev. 2006b.

GURZA LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 95-139, 2011.

HIRST, P. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, Ed., 1992.

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Conheça o Inesc**. Disponível em <<http://www.inesc.org.br/quem-somos/conheca-o-inesc-1>>. Acesso em: 17 abr. 2012.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. O Conselho Nacional de Saúde na Visão de seus Conselheiros. **Relatório de Pesquisa**, Brasília, 2012a.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na Visão de seus Conselheiros. **Relatório de Pesquisa**, Brasília, 2012b.

ISER – Instituto de Estudos da Religião. **O ISER**. Disponível em: <<http://www.iser.org.br>>. Acesso em: 17 abr. 2012.

KOPITTKE, A. L.; ANJOS, F. A.; OLIVEIRA, M. S. Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Ano 4, Edição 6, Fev/Mar. 2010.

LIMONGI, F. O federalista: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, F. C. (Org.). **Os clássicos da política**. 13. ed. São Paulo: Ática, 2005, p. 272-278.

LOUREIRO, M. R. “Interpretações contemporâneas da representação”. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n°1. Brasília, janeiro-junho, p. 63-93, 2009.

LOPES, F.; PIRES, R. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas duas últimas décadas. In: **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**, vol. III / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Ipea, 2010.

LUCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007,

_____. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011.

LUCHMANN, L. H. H. ALMEIDA, C. C. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13 n. 1 p. 86-94 jan./jun. 2010

MIGUEL, L. F. Representação e interesses: uma crítica a Young e Urbinati. Paper apresentado no **Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, 7º, Recife - PE, 2010.

MIGUEL, L. F. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy. **Lua Nova**, São Paulo, 84:25-63, 2011.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Relatório Final do 2º Grupo de Trabalho para o Acompanhamento da Implementação das Diretrizes da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Relatora: Heloísa Grecco Alves. Brasília, 2011.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser**. Tese de Doutorado em Ciência Política, IUPERJ, Rio de Janeiro, 1999.

OBSERVATÓRIO de Favelas. **Sobre o Observatório**. Disponível em: <http://www.observatoriodefavelas.org.br/observatoriodefavelas/quem_somos/>. Acesso em: 17 abr. 2012.

PASTORAL Carcerária. **Quem Somos**. Disponível em: <<http://carceraria.org.br/quem-somos>>. Acesso em: 17 abr. 2012.

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

PAVEZ, T.; TOLEDO, D.; GONÇALVES, R. Atores no debate sobre segurança pública no país à luz da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. **II Seminário Discente na Pós-Graduação em Ciência Política da USP**, 2012.

PHILIPS, A.. De uma política de idéias a uma política de presença. **Estudos feministas**, 2º vol.9, n.1, p. 268-290, 2001.

PIRES, R. (Org.) **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: Estratégias de Avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

PITKIN, H. F. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006.

_____. **The concept of representation**. Berkeley: University of California, 1967.

POGREBINSCHI, T. Participação como Representação: Conferências Nacionais e Políticas Públicas para Grupos Sociais Minoritários no Brasil. **Encontro Anual da Anpocs**, 34º, GT 18 – Legitimidade democrática, representação e participação. Caxambu, 2010.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como Representação: Conferências Nacionais e Políticas Públicas para Grupos Sociais Minoritários no Brasil. **Relatório Final de Pesquisa**. Iuperj, Ministério da Justiça e PNUD, 2010.

POPKEWITZ, T., LINDBLAD, S. Estatísticas educacionais como um sistema de razão: relações entre governo da educação e inclusão e exclusão sociais. **Educação e Sociedade**, vol. 22, n. 75, p. 111-148, 2001.

PRZEWORSKI, A. **Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010.

REDE Desarma Brasil. Instituto Sou da Paz. **Quem Somos**. Disponível em:

<<http://www.soudapaz.org/rededesarmabrasil/Home/tabid/546/EntryID/1518/language/ptBR/Default.aspx>>. Acesso em: 16 abr. 2012.

REDES – Redes de Desenvolvimento da Maré. **Apresentação**. Disponível em: < http://www.redesdamare.org.br/?page_id=2429>. Acesso em: 17 abr. 2012.

ROLIM, M. **A síndrome da rainha vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. 2ª ed., Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Inglaterra: University of Oxford, Centre of Brazilian Studies, 2009.

ROSANVALLON, Pierre. **La legitimidad democrática**: imparcialidad, reflexividad, proximidad. Buenos Aires: Manantial, 2009.

SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. A democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. In: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. (Orgs.). **Estado, Instituições e Democracia**: democracia. Brasília: Ipea, 2010.

SÁ E SILVA, F., DEBONI, F. Participação social e governança democrática na segurança pública. Possibilidades para a atuação do

Conselho Nacional de Segurança Pública. **Texto para discussão**, Brasília, fevereiro de 2012.

SAPORI, L. F. **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Fundação Getúlio Vargas, 2009.

SAPORI, L. F. Torre de Babel. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Ano 4, Ed. 6, p. 160-165, Fev/Mar, 2010.

SAWARD, M.. The representative claim. **Contemporary Political Theory**, 2006, p. 297-318.

SILVA, M. K. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, v. 8, p. 156-179, 2006.

SILVA, E. **Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003 – 2006**. Texto para discussão – IPEA, Rio de Janeiro, 2009.

SOARES, B. M.; MUSUMECI, L. **Mulheres Policiais: presença feminina na Polícia Militar do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 77-97. 2007.

TEIXEIRA, A. N. A centralidade do pesquisador na relação com os softwares de análise qualitativa. **Congresso Brasileiro de Sociologia**, XV, GT Sociologia do Conhecimento e Metodologias Qualitativas, Curitiba, julho de 2011.

TEIXEIRA, A. C.; SOUZA, C. H.; LIMA, P. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. **Encontro Anual da Anpocs**, 35º, GT 04: Controles Democráticos e Legitimidade, Caxambu, 2011.

URBINATI, N; WARREN, M. The concept of representation in contemporary democratic theory. **Annu. Rev. Polit. Sci.**, n. 11, p. 387-12, 2008.

URBINATI, N. Representação como advocacy: um estudo sobre deliberação democrática. **Política & Sociedade**, vol, n. 16, p. 51-88, 2010.

_____. **Representative democracy: Principles & genealogy**. The University of Chicago Press: Chicago, 2006.

VERBA, S., SCHLOZMAN, K.L.; BRADY, H. E. Beyond SES: a resource model of political participation. **American Political Science Review**, Vol. 89, nº. 2, p. 271-294, jun. 1995.

VITA, A. Sociedade democrática e democracia política. **Política e Sociedade**. V. 6, n.11, Florianópolis, 2007.

VIVA RIO. **Quem Somos**. Disponível em: < <http://vivario.org.br/quem-somos-2>>. Acesso em: 16 abr. 2012.

YOUNG, Iris M. “Representação política, identidade e minorias”. In: **Lua Nova**, São Paulo, 67: 139-190, 2006.

ZALUAR, A.. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. **Estudos Avançados**, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da USP, v.21, n.61, set./ dez., p. 31-49, 2007.

APÊNDICE A

ROTEIRO PARA ENTREVISTAS (1ª VERSÃO)

- **Perfil**

- 1) Há quanto tempo é conselheiro do Conasp? Em qual estado reside? Qual é a sua formação e a atuação profissional?
- 2) Participa ou participou de outros conselhos nacionais de políticas públicas? Existe algum conselho que considere uma referência importante para o Conasp? Por quê?

- **Representação**

- 3) Qual organização/instituição representa? Como funciona a escolha da representação nesta organização/instituição? (Eleição, indicação, trajetória, identificação com o tema)
- 4) Costuma repassar os debates realizados no Conasp para a organização/instituição que representa? De que forma?

- **Processo eleitoral**

- 5) Como avalia o processo eleitoral para o Conasp definitivo? E a configuração da representação da sociedade civil?

- **Conasp transitório e Conasp definitivo**

- 6) Se participou do Conasp transitório, observou mudanças em relação ao Conasp definitivo?
- 7) Por que o Conasp decidiu realizar reuniões nos estados? Como foi a experiência das reuniões do Conasp realizadas nos estados (Paraíba, Rio de Janeiro)?
- 8) Quais foram os motivos que contribuíram para o retorno das reuniões em Brasília?

- **Câmaras Técnicas**

- 9) De qual Câmara Técnica participa? Como avalia esta experiência? O debate nas Câmaras é diferenciado do debate no pleno?
- 10) Quais contribuições as Câmaras Técnicas trouxeram para o Conasp?
- **Legado da 1ª Conseg**
- 11) Como observa os desdobramentos das diretrizes da 1ª Conseg?
- 12) Na sua opinião, qual é o principal legado da 1ª Conseg?
- **Atos do Conasp e a 2ª Conferência Nacional de Segurança Pública**
- 13) A recomendação para a realização da 2ª Conseg foi aprovada com grande apoio do Conselho. Qual é a importância de realizar uma segunda conferência em 2012? Qual pode ser o papel dos conselheiros neste contexto?

APÊNDICE B

ROTEIRO PARA ENTREVISTAS (2ª VERSÃO)

- **Perfil**

- 1) Há quanto tempo é conselheiro do Conasp? Em qual estado reside? Qual é a sua formação e a atuação profissional?
- 2) Participa ou participou de outros conselhos nacionais de políticas públicas? Existe algum conselho que considere uma referência importante para o Conasp? Por quê?
- 3) *Participou de outras conferências nacionais? De quais áreas?*

- **Representação**

- 4) Qual organização/instituição representa? Como funciona a escolha da representação nesta organização/instituição? (Eleição, indicação, trajetória, identificação com o tema)

- **Processo eleitoral**

- 5) Como avalia o processo eleitoral para o Conasp definitivo? *E composição das entidades dos três segmentos no Conasp definitivo?*

- **Conasp transitório e Conasp definitivo**

- 6) Se participou do Conasp transitório, observou mudanças em relação ao Conasp definitivo?
- 7) Por que o Conasp decidiu realizar reuniões nos estados? Como foi a experiência das reuniões do Conasp realizadas nos estados (Paraíba, Rio de Janeiro)?
- 8) Quais foram os motivos que contribuíram para o retorno das reuniões em Brasília?

- **Relação do Conasp com os estados**

- 9) *Qual vínculo o Conasp pode estabelecer com os estados?*

- **Câmaras Técnicas**

- 10) *Como ocorreu a criação das Câmaras Técnicas?*
- 11) De qual Câmara Técnica participa? Como avalia esta experiência? O debate nas Câmaras é diferenciado do debate no pleno?

12) Quais contribuições as Câmaras Técnicas trouxeram para o Conasp?

- **Legado da 1ª Conseg**

13) Na sua opinião, qual é o principal legado da 1ª Conseg?

14) Como observa os desdobramentos das diretrizes da 1ª Conseg?

- **Atos do Conasp e a 2ª Conferência Nacional de Segurança Pública**

15) A recomendação para a realização da 2ª Conseg foi aprovada com grande apoio do Conselho. Qual é a importância de realizar uma segunda conferência em 2012? Qual pode ser o papel do Conasp neste contexto?

16) *Qual deve ser a prioridade para a segurança pública?*

APÊNDICE C

Questionário⁵⁹

BLOCO I – CARACTERIZAÇÃO DO(A) ENTREVISTADO(A)

1) Gênero:

- a) () Masculino b) () Feminino

2) Cor/raça:

- a) () branca b) () preta c) () amarela d) () parda e) ()
indígena

3) Escolaridade:

- | | | |
|------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| a) () Ensino
fundamental | b) () Ensino médio | c) () Superior
incompleto |
| d) () Superior
completo | e) () Especialização | f) () Mestrado
incompleto |
| g) () Mestrado
completo | h) () Doutorado
incompleto | i) () Doutorado
completo |

4) Qual sua religião ou culto?

5) Qual é a sua idade? _____

6) Renda Familiar Mensal (Média)

- | | |
|---|--|
| a) () Abaixo de R\$
500,00 | e) () De R\$
4.001,00 a |
| b) () De R\$ 500,00
até 1.500,00 | f) () De R\$
8.000,00 |
| c) () De R\$
1.501,00 até
2.500,00 | g) () Acima de R\$
8.001,00 a
12.000,00 |

⁵⁹ Este questionário é fruto do Acordo de Cooperação Técnica entre Universidade Federal de Santa Catarina e IPEA.

13.1) Além deste Conselho, você é ou foi conselheiro(a) de outros Conselhos nacionais, estaduais ou municipais de políticas públicas?

- a) Não
 b) Sim, mas atualmente sou conselheiro(a) apenas deste conselho
 c) Sim. Sou conselheiro(a) de outros conselhos.

13.2) De quais conselhos participou ou participa? (Pode-se marcar mais de uma opção):

- Conselhos Nacionais. De quais áreas? _____
 Conselhos Estaduais. De quais áreas? _____
 Conselhos Municipais/Locais. De quais áreas? _____

BLOCO II – ATUAÇÃO DOS(AS) CONSELHEIROS(AS)

14) Como você considera a composição do CONASP *definitivo* em relação a cada um dos itens abaixo?

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco Satisfatória	Insatisfatória	Não Sabe/ Não se aplica
Número total de conselheiros(as)	<input type="checkbox"/>				
Diversidade de setores/segmentos representados	<input type="checkbox"/>				
Número de conselheiros em cada setor/segmento	<input type="checkbox"/>				
Forma de escolha das entidades com assento no conselho	<input type="checkbox"/>				

Forma de escolha dos conselheiros dentro das entidades	()	()	()	()	()
Divisão de cadeiras entre as entidades/organizações	()	()	()	()	()

15) Quem ou o que você representa *prioritariamente* no Conselho? (Marque apenas uma alternativa)

- a) () O bem comum b) () Uma causa ou tema específico c) () Um setor ou segmento
- d) () A sua própria organização e) () A si próprio f) () Não sabe
- g) () Outros

16) Avalie o seu grau de articulação com os demais setores/segmentos do conselho, segundo a tabela abaixo (Marque com um “X” a coluna correspondente a cada setor/segmento):

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco Satisfatória	Insatisfatória	Não Sabe/ Não se aplica
Gestores, nível federal	()	()	()	()	()
Gestores, nível estadual	()	()	()	()	()
Gestores, nível municipal	()	()	()	()	()
Trabalhadores	()	()	()	()	()
Sociedade	()	()	()	()	()

Civil					
Demais Poderes	()	()	()	()	()

17) Por meio de quais mecanismos você se considera autorizado para representar a sua(s) organização/entidade? (pode marcar mais de uma alternativa)

- a) () Eleições
b) () Identificação com o tema
c) () Pertencimento e vivência em relação ao setor/organização que representa
d) () Qualificação profissional na área
e) () Capacidade de argumentação e influenciar decisões
f) () Outros _____

18) No exercício do seu mandato como conselheiro(a) você tem alguma base de apoio?

- a) () Não
b) () Sim.
Qual(is) _____
c) () Não sabe

19) Com que frequência você mantém contato com sua(s) base(s)?

- a) () Não tenho base de apoio
b) () Nunca
c) () Raramente
d) () Às vezes
e) () Com frequência
f) () Sempre
g) () Não sabe

20) Quais as principais formas de contato com a sua base? (Marque as 3 principais)

- a) () Não tenho base de apoio
b) () Telefonema
c) () E-mail / lista de discussão
d) () Reuniões presenciais
e) () Conversas pessoais
f) () Orkut, Facebook, Twitter e afins
g) () Home-page
h) () Carta/Ofício

institucional

i) () Fax

j) () Mensagem (Torpedo/SMS)

l) () Não sabe

m) ()

Outra: _____

21) Com que frequência você consulta sua base para:

I – Definir/sustentar posicionamento no Conselho:

a) () Nunca
vezes

b) () Raramente

c) () Às

d) () Frequentemente
sabe/não se aplica

e) () Sempre

f) () Não

II – Relatar os debates/deliberações do Conselho:

a) () Nunca
vezes

b) () Raramente

c) () Às

d) () Frequentemente
sabe/não se aplica

e) () Sempre

f) () Não

III – Prestar contas sobre a sua atuação no Conselho:

a) () Nunca
vezes

b) () Raramente

c) () Às

d) () Frequentemente
sabe/não se aplica

e) () Sempre

f) () Não

IV – Construir/Fortalecer articulações:

a) () Nunca
vezes

b) () Raramente

c) () Às

d) () Frequentemente
sabe/não se aplica

e) () Sempre

f) () Não

BLOCO III – FUNCIONAMENTO DO CONSELHO

22) Para você, com que frequência a atuação dos(as) conselheiros(as) corresponde aos interesses de seus respectivos setores/segmentos?

- a) () Nunca Frequentemente
 b) () Raramente
 c) ()
 d) () Sempre
 e) () Não sabe/não se aplica

23) Avalie a influência da atuação do CONASP *atual* em relação a:

	Muito significativa	Significativa	Pouco Significativa	Não tem influência	Não Sab e
Agenda do Congresso	()	()	()	()	()
Políticas públicas do Ministério da Justiça	()	()	()	()	()
Políticas públicas de outros ministérios com os quais o conselho se relaciona	()	()	()	()	()
Iniciativas da sociedade civil	()	()	()	()	()
Iniciativas do setor produtivo	()	()	()	()	()
Percepção da opinião pública sobre o tema	()	()	()	()	()

24) Em geral, os assuntos tratados no Conselho são facilmente compreendidos por todos os(as) conselheiros(as)?

- a) () Não Sim, plenamente b) () Sim, parcialmente c) ()

25) A linguagem utilizada é facilmente apropriada por todos os conselheiros?

- a) () Não Sim, plenamente b) () Sim, parcialmente c) ()

26) Em geral, como você avalia o papel dos setores/segmentos abaixo na atuação do Conselho? (Marque com um “X” a coluna correspondente a cada setor/segmento)

	Ajuda bastante	Ajud a	Não ajuda nem atrapalh a	Atrapalh a	Atrapalh a bastante	Não sabe/ Não se aplic a
Gestores, nível federal	()	()	()	()	()	()
Gestores, nível estadual	()	()	()	()	()	()
Gestores, nível municipal	()	()	()	()	()	()
Trabalhadore s	()	()	()	()	()	()
Sociedade Civil	()	()	()	()	()	()
Demais Poderes	()	()	()	()	()	()

27) Avalie as seguintes estruturas administrativas e organizacionais do Conselho (Marque com um “X” a coluna correspondente a cada setor/segmento):

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco Satisfatória	Insatisfatória	Não Sabe / Não se aplica
Secretaria Executiva	()	()	()	()	()
Meios de comunicação e divulgação (informes, website, publicações)	()	()	()	()	()
Regimento interno	()	()	()	()	()
Presidência e mesa diretora	()	()	()	()	()
Plenária	()	()	()	()	()
Grupos de Trabalho – GTs	()	()	()	()	()
Câmaras Técnicas – CTs	()	()	()	()	()
Grupos Assessores	()	()	()	()	()

28) No ano de 2011 já foram aprovadas quatro recomendações pelo Conasp. Qual é a principal importância destes atos?

- a) () Prestam contas da atuação dos conselheiros à sua base.
b) () Demonstram a consolidação e o amadurecimento do conselho.
c) () Possibilitam a manifestação pública sobre temas de grande repercussão.

d) _____ (_____)
 Outros _____
 _____.

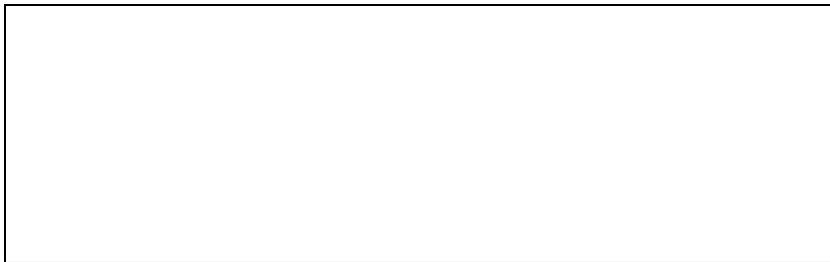
29) Avalie a relevância dos seguintes atos emanados pelo Conasp nas políticas de segurança pública.

	Muito importante	Importante	Pouco importante	Nada importante	Não sabe / Não se aplica
Decisões	()	()	()	()	()
Moções	()	()	()	()	()
Recomendações	()	()	()	()	()
Parecer	()	()	()	()	()

30) Na sua opinião, quais são as principais dificuldades e obstáculos enfrentados atualmente pelo Conselho? (Marque no máximo 3 alternativas)

- a) () Pouco tempo de discussão nas reuniões
- b) () Reuniões muito esparsas
- c) () Excesso de reuniões
- d) () Pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência
- e) () Carência de estrutura (salas, espaço físico e equipamentos)
- f) () Questões políticas alheias à agenda do Conselho
- g) () Excesso de burocracia
- h) () Divergência nas opiniões dos conselheiros
- i) () Baixa prioridade política por parte do Ministério da Justiça
- j) () Limitação de passagens e diárias para comparecimento de conselheiros
- l) () Corporativismo dos conselheiros
- m) () Outras _____

31) Quais os principais pontos fortes na atuação do Conselho?

A large, empty rectangular box with a black border, intended for the respondent to write their answer to question 31.

32) O que poderia ser feito para melhorar a atuação do Conselho?

A large, empty rectangular box with a black border, intended for the respondent to write their answer to question 32.